



# **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL** **ESTADO DE MÉXICO**

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## **“PROFESIONALIZACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD (2016)”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PRESENTA:

**ALVARO HERNÁNDEZ JORDÁN**

ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL DE GUADALUPE  
SÁNCHEZ RAMOS

COMITÉ REVISOR:  
LIC. ORLANDO JUSTINO JAIMES ESTRADA  
MTRA. MONICA SELENE MELENDEZ RIVERA

AMECAMECA, MÉX, ENERO 2018.

*“Administrar lo público requiere de vocación pero también de preparación, de honestidad, de profesionalismo y de ética. El servidor público debe ser capaz de superar intereses personales, de grupo o de filiación política y actuar apegado a los intereses fundamentales de la sociedad y de la nación”.*

*INAP. (1999). Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México-Tomo I:(Pág. XI).*

## DEDICATORIA

*Con todo mi amor dedico mi trabajo a mis padres: Alejandro Hernández Sandoval y Margarita Jordán Domínguez, siempre estaré infinitamente agradecido por todos sus esfuerzos.*

*De manera especial a Nayely Martínez Suarez, quien ha sido mi compañera y consejera, gracias por alentarme siempre y ser un ejemplo para mí, te amo.*

*Con mucho cariño a mi hermana Alejandra Denise Hernández Jordán y mi sobrino Andrés Medina Hernández.*

*Agradezco infinitamente al Dr. Miguel Ángel de Guadalupe Sánchez Ramos, por la confianza depositada en mí.*

## AGRADECIMIENTOS

*Primero que nada quiero agradecerle a Dios por permitirme llegar hasta aquí y poder compartir con mis seres queridos este pequeño logro de mi formación académica.*

*Estaré siempre agradecido con la UAEM Amecameca, por brindarme la oportunidad de seguir estudiando y forjar en mí valores que me han permitido ser una mejor persona.*

*A la Mtra. Mónica Selene Meléndez Rivera, le agradezco enormemente su confianza y solidaridad.*

*Al Lic. Orlando Justino Jaimes Estrada, le agradezco el apoyo por orientar mi trabajo de la mejor manera.*

*Dr. Francisco Martínez Martínez, gracias por sus consejos, pero sobre todo por demostrarme que el conocimiento no debe ser un acto de presunción.*

*Gracias a todos y cada uno de mis maestros de la Licenciatura en C.P. y A.P. por sus enseñanzas.*

*También quiero agradecer al COMECYT por el estímulo otorgado, así como su compromiso por el desarrollo de la educación.*

*Por último, quiero agradecer a todas aquellas personas que no haya nombrado en estas líneas, pero que directa e indirectamente ayudaron a que se concretara este proyecto.*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I. La Profesionalización de Funcionarios Públicos</b> .....	5
1.1 Nociones teóricas: recorrido histórico conceptual de la profesionalización.	6
1.2 El modelo burocrático weberiano. ....	10
1.2.1 Tipos de autoridad según Max Weber. ....	12
1.3 La Nueva Gestión Pública (NGP) y la profesionalización. ....	14
1.4 Modernización Administrativa. ....	16
1.5 Servicio Civil de Carrera. ....	19
1.6 Servicio Profesional de Carrera. ....	22
1.7 Concepto de Profesionalización.....	25
1.8 Diferencia entre Servidor Público y Funcionario Público.....	28
1.8.1 Servidor Público.....	28
1.8.2 Funcionario Público. ....	29
1.9 Diferencia entre empleado, servidor, autoridad, empleado de base y de confianza.....	31
<b>Capítulo II. Experiencias sobre Profesionalización</b> .....	35
2.1 Experiencias Internacionales de la profesionalización .....	35
2.1.1 Alemania.....	36
2.1.2 Francia.....	37
2.1.3 Gran Bretaña .....	37
2.1.4 Estados Unidos .....	39
2.1.5 Otras experiencias.....	40
2.2 Experiencias de la Profesionalización en México.....	42
2.3 Profesionalización a Nivel Estatal .....	43
2.4 Profesionalización en el Ámbito Municipal. ....	48
<b>Capítulo III. Profesionalización en el municipio de Valle de Chalco</b> .....	53
3.1 Municipio de Valle de Chalco Solidaridad .....	53

3.1.1 Características sociodemográficas del municipio de Valle de Chalco (extensión territorial, densidad de población, hogares y vivienda, educación). .....	54
3.1.2 Extensión Territorial .....	54
3.1.3 Densidad de Población, hogares y vivienda .....	55
3.1.4 Principales actividades económicas .....	56
3.1.5 Educación .....	57
3.2 Gobierno y Administración Pública (funciones y estructura) .....	57
3.3 Perfil de Profesionalización .....	62
3.4 Disposición a Institucionalizar .....	72
3.5 Método de Designación .....	77
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	90
<b>Bibliografía</b> .....	96
<b>ANEXOS</b> .....	100

## Índice de Tablas y Figuras

### **Capítulo I. La Profesionalización de Funcionarios Públicos**

Cuadro 1. Diferencia básica entre el modelo burocrático de Weber y la Nueva Gestión Pública.....	16
Cuadro 2. Ventajas y Retos a los que se enfrenta el servicio civil de carrera.....	21
Cuadro 3. Comparativo entre Servicio Civil de Carrera, Servicio Profesional de Carrera y Profesionalización. ....	27
Cuadro 4. Comparativo entre Servidores públicos y Funcionarios públicos.....	30

### **Capítulo III. Resultados de la Profesionalización en el municipio de Valle de Chalco**

Figura 1. Ubicación de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, en el contexto de la zona metropolitana de la Ciudad de México.....	55
Figura 2. Organización general de la Administración Pública Municipal de Valle de Chalco Solidaridad.....	59
Cuadro 5. Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento del Municipio de Valle de Chalco.....	62
Cuadro 6. Indicadores Variable Profesionalización. ....	64
Cuadro 7. Indicador experiencia en el ámbito público anterior al cargo que ocupan Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de Valle de Chalco.....	66
Cuadro 8. Indicadores de la variable Disposición a institucionalizar. ....	72
Figura 3. Convocatoria hecha en la pagina oficial de facebook del municipio de Valle de Chalco Solidaridad para Profesionistas.....	75
Cuadro 9. Variable Designación por Concurso. ....	77
Cuadro 10. Indicador forma por la cual ingreso. ....	78
Cuadro 11. Indicadores Variable Designación por patronazgo. ....	83

## Introducción

Las Administraciones en todo el orbe, y principalmente en aquellas de primer mundo, se encuentran en un constante cambio. Los gobiernos se preocupan por emprender reformas institucionales para transformar las estructuras administrativas, basándose en una premisa; mejorar siempre con la finalidad de brindar a los ciudadanos un gobierno de calidad. En este contexto, uno de los principales temas que siempre está en las agendas de gobierno, es sin duda alguna la profesionalización del servicio público, es por ello que la presente investigación versa sobre la profesionalización de funcionarios públicos en el ámbito local, específicamente en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.

En México la profesionalización de los funcionarios públicos, ha sufrido un atraso con respecto a otros países, si bien siempre se ha estado en búsqueda de desarrollar ideas que cambien las estructuras gubernamentales, podemos asegurar que es una política reciente, ya que formalmente decidió aplicarse en el año 2003 con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por ende la profesionalización ha sido un proceso lento en cada uno de los niveles de gobierno, pero en especial en el nivel municipal, el cual se ha encontrado con diferentes obstáculos para poder implementar un sistema de profesionalización que vele por la competencia y el mérito; sin embargo, es de reconocer que hay sistemas que se han operado de forma independiente y han contado con resultados aceptables como es el caso del servicio exterior, el servicio profesional electoral, el instrumentado por el INEGI, entre otros.

En efecto, la relevancia que tiene este tema no sólo en el Estado de México sino también en el municipio de Valle de Chalco, radica en cómo hacer para lograr que este nivel de gobierno municipal adopte una postura que privilegie contar con los funcionarios públicos más capaces, además, hay que mencionar que la profesionalización juega un papel importante, debido a que existe una creciente necesidad de especialización en el manejo de recursos públicos que los programas federales, estatales y municipales exigen. De tal manera que valdría la pena hacer



un par de cuestionamientos más ¿Cuentan los municipios con el capital humano profesionalizado? ¿Tiene el municipio la capacidad de cubrir ese gasto?

Como ya se había mencionado la presente investigación se enfoca en la profesionalización de funcionarios públicos administrativos en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, tomando en cuenta que el ayuntamiento ha adquirido una mayor responsabilidad al tener más autonomía y mayores recursos, el problema que se aborda es la disposición que existe por parte del municipio para institucionalizar un sistema de ingreso de tipo meritatorio a pesar del libre nombramiento del mayor número posible de funcionarios públicos. Por lo tanto se partió de la interrogante: ¿Por qué causas hay una débil disposición a establecer un sistema de profesionalización de tipo meritocrático para los funcionarios públicos administrativos del municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016)?

El objetivo general de la presente investigación consiste en analizar la causas por las cuales no se ha podido establecer un sistema de profesionalización de tipo meritatorio en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). Esta generalidad contiene objetivos particulares como analizar los elementos teóricos de un sistema de profesionalización para identificar la metodología con la que se evalúe el caso de Valle de Chalco Solidaridad, además de analizar las características del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, así como hacer recomendaciones que permitan promover la profesionalización de funcionarios públicos en municipio de Valle de Chalco Solidaridad.

La hipótesis de investigación establecida es que en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016) existe una débil disposición a institucionalizar un sistema de profesionalización de tipo meritocrático para los funcionarios públicos administrativos, debido a la designación por competencia legal sin restricción y a la prevalencia de patronazgo político.

El método de control operativo utilizado para la presente investigación fue un estudio de caso, la técnica utilizada para esta investigación fue de tipo cualitativo, utilizando la entrevista para el análisis y recolección de datos, el objeto de estudio

fueron los funcionarios de las principales direcciones administrativas, se analizó el perfil profesional con el que cuentan (experiencia, especialización, vocación y dedicación), así como también el método de designación por el cual ingresaron y la disposición que existe por parte del municipio para instaurar la profesionalización.

La investigación es de corte no experimental debido a que solamente se tiene la intención de observar las variables y relaciones entre éstas en su contexto natural. El tipo de investigación es transversal porque los resultados derivados de la aplicación de las entrevistas se recolectan en un solo momento. Es prospectivo porque la información se va registrando en la situación actual del fenómeno.

El reporte de la investigación se estructura en tres capítulos, en el primero de ellos se contextualizan las nociones teóricas, además se hace un recorrido histórico de los antecedentes que explican el origen de la profesionalización. De igual forma se conceptualizan términos relevantes de la teoría que explica el tópico, tal como lo es; el Modelo burocrático weberiano, que pretende una organización apegada a leyes y reglamentos, en tanto que el enfoque de la Nueva Gestión Pública está encaminada a mejorar la prestación de servicios públicos a través resultados y calidad. También se hace una comparación entre el Servicio Civil de Carrera y el Servicio Profesional de Carrera, por otra parte se mencionan diferentes definiciones del concepto de Profesionalización que algunos estudiosos han aportado al tema. Finalmente en este capítulo se revisan algunos conceptos relacionados con los servidores públicos para acotar las características específicas de cada uno de ellos.

En el segundo capítulo se abordan algunas experiencias de profesionalización internacionales así como también para el caso de México. Finalmente en este capítulo se hace una revisión de lo que sucede con la Profesionalización en el ámbito estatal y el ámbito municipal, que servirán para entender lo que sucede en el caso de Valle de Chalco.

En el tercer capítulo se describen características sociodemográficas del municipio de Valle de Chalco (extensión territorial, densidad de población, hogares, vivienda y educación) las cuales brindan un panorama que permite entender de

alguna manera aspectos importantes como el nivel de educación que hay en el municipio y las principales actividades económicas. Posteriormente se hace un análisis del Gobierno y la Administración pública, se revisa la estructura y las principales funciones que se llevan a cabo por parte de las Direcciones.

También se hace el análisis e interpretación de las entrevistas elaboradas, cabe mencionar que dicho análisis se efectúa por variables. Como variable dependiente se encuentra la profesionalización, en tanto que en las variables independientes se ubican la disposición a institucionalizar, designación por concurso y la designación por patronazgo.

Se analiza el perfil de Profesionalización con el que cuentan los funcionarios administrativos de Valle de Chalco. El término de profesionalización para efectos de esta investigación se entiende como: la dedicación, especialización, vocación y experiencia que deben tener los responsables de un puesto, función o cargo público.

El método de designación de funcionarios públicos, se encuentra dividido en dos partes; en la primera se hace un análisis de la “Designación por concurso”, la cual se entiende como aquel procedimiento por el que se otorgan puestos de trabajo dentro de la Administración Pública mediante una selección que se lleva a cabo de acuerdo al mérito y capacidades que se demuestran mediante pruebas, y en la segunda parte se hace lo propio con la “Designación por patronazgo político”, la cual se interpreta como un sistema de empleo basado en las conexiones políticas y no en la experiencia o capacidad.

Finalmente en este último capítulo se interpreta la Disposición a institucionalizar que existe por parte del municipio, es decir, cuáles son las medidas que está tomando el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco para estabilizar y fortalecer la profesionalización de funcionarios públicos.

## Capítulo I. La Profesionalización de Funcionarios Públicos

La importancia de la Profesionalización de la Función Pública municipal radica en que se deben establecer bases sólidas para garantizar un mejor desempeño y desarrollo en la administración; para ello es importante contar con personal idóneo que tenga la preparación necesaria para encaminar las decisiones que se tomen en este nivel de gobierno.

En consecuencia el propósito de este capítulo consiste en analizar desde una perspectiva teórica el tema de la profesionalización, con la finalidad de saber qué es y cuál es su propósito, así mismo revisar los diferentes modelos que rodean a la profesionalización de los servidores públicos en México.

El capítulo se encuentra estructurado de la siguiente manera: el primer apartado se denomina *Nociones teóricas*, en el que se da un panorama general sobre los aspectos esenciales de la profesionalización, ¿Qué es? ¿Cuál es su propósito? Etc.

El segundo apartado es el *Modelo Burocrático de Weber*, el cual pretende dar un panorama general de dicho modelo. El tercer apartado es la *Nueva Gestión Pública*, la importancia de este tema radica en explicar las nuevas tendencias administrativas, así como señalar diferencias con el modelo burocrático de weber.

El cuarto apartado *la Modernización Administrativa* tiene por objetivo reflexionar acerca de la importancia del proceso de cambio en las instituciones.

El quinto y el sexto apartado son el *Servicio Civil de Carrera* y el *Servicio Profesional de Carrera* respectivamente, aquí se pretende explicar conceptos relacionados con su figura y hacer una comparación entre ambos conceptos.

El séptimo apartado *La Profesionalización* tiene por objetivo definir ¿qué es? Y ¿cuál es su importancia?

El octavo apartado y el noveno son definiciones relacionadas con los servidores públicos para acotar las características específicas de cada uno de ellos.

### **1.1 Nociones teóricas: recorrido histórico conceptual de la profesionalización.**

El tema de la profesionalización ciertamente no es nuevo en el ámbito de la administración pública, de hecho podemos encontrar a través del tiempo una serie de acontecimientos que permiten conocer cuál ha sido la evolución que se ha dado entorno a este concepto.

Un previo antecedente de la profesionalización la encontramos en la antigua China, Confucio consideraba que el objetivo básico de la enseñanza, era educar a personas virtuosas, sensatas y de mente esclarecida. Personas así serían las destinadas a asumir importantes responsabilidades sociales y de hacer su contribución a la sociedad (Zhenjiang, 2014:171). En este sentido para Confucio los cargos de responsabilidad tenían que ver con los principios de la ética en donde los hombres debían conducirse por la práctica del bien y la sabiduría empírica.

En la antigua Grecia, el significado de profesionalización como tal no existía, pero hay casos que dejan ver que siempre se buscó ésta. Platón, en el diálogo “La República” esboza la necesidad de que el Estado sea gobernado por el Rey Filósofo, el cual se pensaba que debía prepararse desde muy joven para poder adquirir el conocimiento que le permitiera tener la experiencia para encargarse de los asuntos del gobierno.

Por su parte Aristóteles en su obra la Política, creía que la Administración perfecta del Estado, sólo se podía lograr de la mano de los hombres buenos y virtuosos, los cuales debían asegurar la felicidad de todos sus ciudadanos (1988).

Por otra parte, no solamente se encuentran antecedentes en la edad antigua, los hay también en la edad media en donde hay más autores que han permitido esbozar un poco más el concepto de profesionalización. Para San Agustín, eran los

filósofos quienes debían discutir cual era el modelo de la mejor ciudad, además pensaba que no era posible administrar ninguna república sin justicia (Fortín, 1993).

Alfarabi, hace referencia a la existencia de un régimen virtuoso el cual consistía en alcanzar la felicidad por medio de la nobleza y la virtud, el hombre alcanza su perfección por medio de la preparación. En el régimen virtuoso gobernaban los mejores, el que fuera más capaz y estuviese mejor preparado (Mahdi, 1993).

Santo Tomas de Aquino creía que la ciudad era la única capaz de asegurar las necesidades y aspiraciones del hombre, dicha ciudad contaba con una autoridad política, en la cual el mejor hombre debía gobernar de acuerdo a su conocimiento y así mismo se pensaba que los cargos de gobierno debían ser distribuidos de acuerdo con la virtud (Fortin,1993).

En la edad moderna destaca Nicolás Maquiavelo, en su obra el Príncipe establece que; se le considera sensato a un príncipe desde la elección de los hombres que lo rodean ya que sus ministros deberían ser capaces y fieles, esto a su vez lo convertiría en un hombre sabio. Se creía que el gobernante debía estar rodeado de gente que es de su confianza, pero también de personal que sea apto para incrementar las capacidades de la administración (1998:63-66).

Según Thomas Hobbes existe un estado de naturaleza entre los hombres que hace que estén siempre en competencia, en la democracia todos los hombres tienen los mismos derechos por lo que el soberano es designado por la mayoría (Berns, 1993).

La Constitución francesa del 3 septiembre de 1791, heredera de la declaración de los Principios del Hombre y el Ciudadano, estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que su virtud y talento (Guerrero, 1998:32).

Dicho lo anterior, todos los autores coinciden de cierta manera en que los responsables de ocupar cargos de representatividad en el gobierno debían contar con ciertos valores como: la integridad, honradez, honestidad, etcétera, pero no solamente eso sino que también debían ser los más talentosos y debían tener el propósito de servir al Estado. Entonces, este recorrido histórico que se hace acerca de la profesionalización, recrea la necesidad de contar desde tiempos antiguos con gente altamente capacitada y sobre todo con valores, actualmente sigue siendo vigente la necesidad de contar con servidores altamente profesionalizados.

Lo expuesto anteriormente también deja ver cómo es que a través del tiempo siempre existe la constante búsqueda de tener en el gobierno personas que tengan conocimientos que permitan a la administración tener un mejor desenvolvimiento, de esta manera y a pesar de que el tema pareciera ser muy antiguo se percibe que aún en la actualidad sigue siendo vigente, debido a que se considera como una asignatura pendiente en los diferentes ámbitos de gobierno, en especial en el local ya que se pretende que los responsables del gobierno sean los idóneos.

La profesionalización por tanto no debe ser vista tan sólo como la búsqueda de personal con un alto grado académico, sino que también se deben tener ciertos valores como; la dedicación, especialización, vocación y experiencia que deben tener los responsables de un puesto, de igual forma se debe concebir la profesionalización como una herramienta que permite la consecución de objetivos que mejoren el desempeño y calidad de la administración pública.

En este sentido el propósito que guarda la profesionalización consiste en potenciar las capacidades del gobierno con el fin de dar respuesta a las demandas de la sociedad, se pretende además aumentar la capacidad administrativa de los funcionarios públicos, así como reducir prácticas de cooptación política de los servidores públicos.

Como se mencionó en la introducción, la investigación está dirigida hacia los funcionarios públicos, quienes ocupan mandos superiores y medios, por lo que es pertinente entender que asumen funciones de representatividad, iniciativa y

decisión. La función pública por tanto, es la actividad realizada en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo.

León y Ramírez, citado por Uvalle Berrones, se refiere a la relación que guarda la profesionalización y la función pública de la siguiente manera;

Implica la distinción formal, puntual y explícita entre los cargos y las personas; entre mérito y favoritismo; entre lealtad individual y lealtad institucional; entre designación por favor político e ingreso meritario; entre responsabilidades públicas y tareas de partido; entre ciudadanos y responsables de la administración (León y Ramírez, 2000:211).

Por tanto, la profesionalización tiene el interés de que los funcionarios públicos alcancen un mejor desempeño en las tareas para las cuales han sido asignados, de la misma manera se pretende fortalecer las capacidades de la administración haciendo de los procesos de selección transparentes.

Raymond Aron reflexiona en el Político y el Científico de Max Weber, que: “la política no debería tener nada que ver en las aulas y repitió continuamente que las actividades del político son incompatibles con las del hombre de ciencia” (Weber, 1999:10). Es decir, el funcionario no debe hacer política, ya que él es el que debe contar con un grado de especialización que le permita influir en la formulación y toma de decisiones. Max Weber consideraba, a juicio de Bolívar que, “El político es el hombre práctico que participa en las decisiones y el ejercicio de la política. Representa intereses de clase, grupo o partido. Sin embargo, con el avance de su especialización, los políticos se concentran cada vez más en su tarea profesional” (Bolívar, 2001:94).

Es importante hacer una distinción entre la profesionalización del político y la del funcionario público, el político debe tener la habilidad de convencer, negociar por naturaleza, también debe contar con la experiencia necesaria para el cargo y de la misma manera debe estar en constante preparación. Sí bien la profesionalización puede ser ajena al político debe contar con tres características: la teoría, la práctica y la especialización. En tanto que el funcionario público de acuerdo con Weber es el hombre de ciencia es aquel que reflexiona y analiza la política, cuenta con una



formación profesional sólida y crítica, y con un alto compromiso para influir en las soluciones de los problemas políticos de la sociedad en la que vive.

Hay dos formas de hacer de la política una profesión: vivir "para" ella o vivir "de" ella. Existe una diferencia, ya que el individuo que vive "de" ella se coloca en un nivel mucho más burdo; esto es, en el nivel económico. El que vive "de" la política como profesión, pretende valerse de ella para convertirla en fuente permanente de ingresos; mientras que si se vive "para" ella, el nivel en el que se halla es otro. Quien vive "para" la política, cuenta con una situación económica independiente de aquellos ingresos que puede percibir de aquélla. Quienes carecen de fortuna no pueden lanzarse a la carrera política sin aceptar, junto con los azares del oficio, la inseguridad financiera (Bolívar, 2001:95).

Con respecto a la cita anterior, se puede aseverar que existe gran diferencia entre una persona de ciencia y un político ya que la actitud científica conlleva una preparación, una vocación y una dedicación en la materia, que es casi incompatible con la vocación política. Por lo tanto hoy en día se ve a la administración pública como una fuente de trabajo, además bien pagada, por lo que valdría la pena cuestionarnos qué tipo de perfil existe en el nivel municipal.

De esta forma, el siguiente apartado tratará acerca del modelo burocrático de Max Weber el cual se manifiesta en favor de construir administraciones públicas bajo un carácter legal.

## **1.2 El modelo burocrático weberiano.**

En materia de profesionalización de los servidores públicos, se avanza en dos rumbos: uno dirigido hacia la profesionalización a través de la institucionalización del Modelo Burocrático, y el otro, hacia las nuevas técnicas de la Nueva Gestión Pública tanto a nivel central como local.

El sociólogo alemán Max Weber, contribuye con una de las primeras teorías que se realizan acerca de las organizaciones, para él la burocracia debe entenderse como un modelo de organización ideal. "La burocracia es uno de los sistemas de dominación posibles y se presenta como la forma típica de organización propia de un estado avanzado de civilización humana" (Martínez, 2003: 53) en otras palabras

la organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud.

Es importante mencionar que a la forma de organización que Weber denominó como burocracia también es entendido como sinónimo de rigidez e ineficiencia y se identifica principalmente con el funcionamiento de las dependencias de la administración pública, por ello es importante especificar que la connotación del término no se utilizará de manera peyorativa.

El modelo burocrático de Weber consiste en que se definan las atribuciones que los servidores públicos deben tener mediante leyes y reglamentos. Según Martínez Puón (2003) Max Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

- *Carácter legal de las normas y reglamentos.* En este aspecto se pretende que exista una clara delimitación de competencias establecidas en leyes, normas y reglamentos.
- *Carácter racional y división del trabajo.* Se refiere a que las tareas estarán racionalmente divididas por unidades de trabajo a cargo de un personal competente.
- *Impersonalidad en las relaciones.* Se hace una distinción entre las cuestiones profesionales y las personales, evitando así arbitrariedad y favoritismo en sus decisiones.
- *Jerarquía de autoridad.* Áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad. En todo momento está determinado quién tiene que dar instrucciones y sobre qué.
- *Competencia técnica y meritocrática.* Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento.
- *Especialización de la administración.* Los actores deben contar con preparación técnica para el acceso al puesto, se busca además la especialización, es decir, la profesionalización de los participantes.

Es así que entre las ventajas que trae consigo el modelo burocrático están: un adecuado desempeño en el cargo, rapidez en las decisiones, selección por capacidad y competencia. En tanto que algunas de sus desventajas son: exagerado apego a los reglamentos, resistencia al cargo, decide el jerarca y no el más capaz.

El autor Martínez Puón expresa la idea central de la burocracia moderna de la siguiente manera: “consiste en que se hayan definido oficialmente una serie de atribuciones fijas de los servidores públicos mediante leyes y reglamentos. Esto significa que se han individualizado un conjunto de tareas que deben llevar a cabo los agentes de la organización y, desde luego, que dichas tareas han sido distribuidas metódicamente entre estos agentes” (Martínez, 2003: 53).

Para el sociólogo alemán Max Weber la burocracia es la forma en que la autoridad legal adquiere institucionalidad al brindar precisión, estabilidad, disciplina y confiabilidad a la actuación del Estado en las sociedades modernas.

Para Weber las características del modelo burocrático aplicadas en su justa dimensión, dan por resultado un sistema de trabajo coordinado, sin ambigüedades y altamente eficiente ya que existen un conjunto de normas, reglas y procedimientos que impiden la actuación discrecional de sus miembros y donde teóricamente se prevé cada posible contingencia. La racionalidad del modelo burocrático se muestra en su habilidad para calcular las posibles consecuencias de su quehacer. Así, estas organizaciones se mantienen exentas de los caprichos personales del líder y de los procedimientos tradicionales (Velázquez, S/F: SP).

Una vez abordado el modelo burocrático racional-ideal al que se refiere Max Weber, es pertinente analizar los diferentes tipos de dominación con los cuales se forman los diferentes cuadros administrativos.

### **1.2.1 Tipos de autoridad según Max Weber.**

Max Weber mediante su teoría de la dominación, trata de establecer las condiciones en las que las personas que detentan el poder justifican su legitimidad. Max Weber habla de la existencia de tres tipos ideales de dominación legítima, estos permitirán

entender de qué manera las autoridades administrativas designan a sus colaboradores.

En primer lugar, “la legitimidad del eterno ayer, de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la habitual orientación de los hombres hacia su respeto. Es la legitimidad tradicional, como la que ejercían los patriarcas y los príncipes patrimoniales de viejo cuño” (Weber, 1999:85). El carácter tradicional, se entiende como un dominio en el cual los poderes de mando son heredados, las relaciones administrativas no se determinan por el mérito sino por la fidelidad personal.

En segundo término, la autoridad de la gracia (Carisma) personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad para las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades de caudillo que un individuo posee. Es esta autoridad “carismática” la detentaron los Profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos (Weber, 1999:85). El carácter carismático, en este caso es la simpatía de las personas lo que hace que accedan a cargos públicos.

Tenemos, por último, una legitimidad basada en la “legalidad”, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la “competencia” objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno “servidor del Estado” y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él (Weber, 1999:85). El carácter racional, se fundamenta sobre la legalidad de las leyes, es un ideal de acceso a cargos públicos.

La burocracia y la profesionalización implican administrar un cargo de manera especializada con preparación y capacidad, en virtud de que se cumplan de forma eficiente y con calidad las demandas ciudadanas. Por ello, con la profesionalización no solamente se pretende que exista un ingreso apegado a la

ley, es decir, se aspira que haya un mejor desempeño, por lo que es conveniente analizar el tema de la NGP y la relación que guarda con la profesionalización.

### **1.3 La Nueva Gestión Pública (NGP) y la profesionalización.**

La profesionalización se basa también en el enfoque teórico de la Nueva Gestión Pública. Uvalle Berrones refiere “La profesionalización es punto de apoyo para conformar una nueva gestión pública, dado que proporciona mejores recursos, políticas, capacidades y programas para fortalecer la acción del gobierno” (2000: 212). La Nueva Gestión Pública por tanto exige del Gobierno eficiencia en la administración, mediante la elevación de la calidad de los servicios que ofrece a la sociedad para su bienestar.

La autora María del Carmen Pardo plantea que la NGP tiene “valores sobre los que se funda esta nueva filosofía administrativa la eficiencia, la orientación a resultados y la rendición de cuentas” (2005:33). En este sentido la NGP tiene como objeto es establecer condiciones generales y reglas integrales para el desarrollo de la carrera burocrática, es decir, hacer que estos sistemas impulsen la innovación y la flexibilidad.

Contreras afirma que (2012:15) “En las últimas décadas, los cambios en las administraciones públicas provenientes de la influencia de la NGP han pretendido que las organizaciones públicas sean más competitivas y más eficientes.” Esto se traduce como los procesos de reforma que implican cambios en la estructura, en los procesos y en los comportamientos.

Rafael Martínez Puón sugiere que la profesionalización se puede estimular desde dos enfoques; “El primer enfoque trata sobre el marco de la Nueva Gestión Pública, en el que se ve al ciudadano como un cliente, por otra parte el segundo enfoque ofrece una visión acerca del modelo burocrático de Weber, el cual guarda una relación con el servicio civil de Carrera” (Martínez, 2003: 14). La finalidad de estos dos enfoques es que ambos buscan que la administración pública se desarrolle de tal manera que no se pierda el compromiso de servir a la ciudadanía.

El cambio de la administración apunta a mejorar la calidad y eficiencia de su capacidad de gestión, especialmente en lo que hace que haya una satisfacción de los usuarios de los servicios públicos. La teoría de la Nueva Gestión Pública trata de aportar generalizaciones prácticas sobre cómo deben actuar los administradores públicos en diversas situaciones, ya que constantemente los servidores públicos se enfrentan a la brecha que hay entre teoría y práctica.

Bozeman plantea (1998), la idea principal es que hay dos gestiones públicas rivales: la escuela de políticas públicas y la escuela de los negocios. En la cual sobresale gradualmente, la estrategia y políticas empresariales.

La Nueva Gestión Pública cuyas principales características y conceptos derivan de la visión de que el Estado presta servicios prácticamente del mismo modo en que una empresa o despacho vende productos al consumidor: por tanto, no existe ninguna razón que impida que una organización pública se someta a las mismas reglas y condiciones a las que se someten todas las empresas privadas (Martínez, 2003: 15).

Lo que la NGP intenta, es lograr que las administraciones manejen adecuadamente sus recursos, así como relacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el cliente.

La reforma institucional del gobierno y la Administración Pública, que posibilite el perfeccionamiento y utilización de procesos como la descentralización administrativa, las políticas públicas, las tecnologías gerenciales, la gestión pública, la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuentas, la ética en el servicio público, el establecimiento de un servicio civil de carrera y la creación de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan un mejor trato y diálogo con los ciudadanos (Martínez, 2003: 89).

### **Cuadro 1. Diferencia básica entre el modelo burocrático de Weber y la Nueva Gestión Pública.**

Modelo burocrático de Max Weber	La Nueva Gestión Pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalizar la actividad de las organizaciones. Jerarquía de autoridad. Áreas delimitadas de competencia y responsabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se busca la eficiencia, la orientación a resultados y la rendición de cuentas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca generar un cuerpo de especialistas y estructuras institucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizar la autoridad gerencial. Esto implica dar mayor autonomía de gestión a la gerencia superior.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia técnica y meritocrática. Reclutamiento basado en la capacidad y conocimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos en el trabajo de acuerdo a resultados</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplear técnicas de supervisión, profesionalismo, ciencia y tecnología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplea mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto implica un mayor énfasis en la distribución de recursos con base en resultados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia con base en Francisco Martínez Martínez 2009.

En relación al cuadro anterior la diferencia entre el modelo burocrático y la nueva gestión pública radica en que el modelo burocrático de Max Weber pretende una organización que responda a una racionalidad organizada por leyes y reglamentos, por su parte la Nueva Gestión Pública está encaminada a mejorar la actuación del gobierno y sus gerentes, buscan además una mejora en la prestación de servicios públicos a través de decisiones estratégicas orientadas a resultados y calidad, su fin es una organización con mayor flexibilidad.

Con relación a lo anterior, dentro del proceso de cambio del gobierno la modernización administrativa es imperante, ya que se necesita de una administración pública eficiente, que brinde un servicio adecuado y profesional en este sentido va encaminado el siguiente apartado.

#### **1.4 Modernización Administrativa.**

La Modernización administrativa es una pieza importante para el desarrollo de nuestro país, por consecuencia es indispensable contar con recurso humano

profesionalizado ya que de esto facilitará el incremento en la capacidad de las instituciones públicas.

La modernización de la administración pública requiere de servidores públicos con ética, vocación de servicio y capacidad profesional, cuyo ingreso y permanencia se apegue a criterios claros y objetivos de selección e idoneidad al puesto, de probidad y desempeño eficiente y responsable (Guerrero,1998:24-25).

Hay quienes afirman que si se quiere conocer el grado de modernización de la administración de un país, el mejor indicador de que se puede disponer es el de los recursos humanos (INAP, 1999:18).

Ciertamente la modernización de la administración del personal y del régimen de servicio público se caracteriza por ser un proceso muy lento, los sistemas públicos burocráticos fueron diseñados para ser estables. Pero se ha llegado a un punto en la historia donde esta estabilidad es contraproducente. Se vive en el rápidamente cambiante hoy, en donde se busca la competitividad a nivel mundial la era de la información; por lo tanto sistemas que no pueden cambiar están condenados al fracaso (Osborne, 2007). Este cambio es un aspecto muy delicado por cuanto afecta de forma directa a valores e intereses fuertemente arraigados dentro y fuera de las administraciones públicas.

En el mundo se estudian diversas formas de modernización entre algunas se tienen:

- Reinventing government: Este movimiento con espíritu empresarial, pretende transformar el sistema y la organización gubernamental, este busca la eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. Para lograr los objetivos previamente citados, es necesario descentralizar las operaciones, lograr ser competitivos, otorgar incentivos, aplicar los principios del sector privado, capacitar a los empleados y dar un servicio cordial y primordial al ciudadano (Osborne and Gaebler: 1992).



- National Performance Review: Esta propuesta fue alentada por William Clinton, ex presidente de los Estados Unidos. Esta iniciativa tiene como objetivo que el gobierno trabaje mejor y que le cueste menos, o lo que es lo mismo hacer más con menos. Se enfoca a recortar programas y empleados, ahorrar dinero, facultar a las autoridades, desarrollar estrategias de mejoras dirigidas a los ciudadanos y a las agencias federales, determinar lo que el gobierno debería y no debería hacer. Para lograr estas metas, el gobierno debe estar más orientado hacia los resultados, con parámetros de referencia respecto al desempeño de los funcionarios y ligar el financiamiento a la capacidad para alcanzar las metas programadas. Así los encargados de instrumentar las políticas, al igual que los ciudadanos podrán evaluar la eficacia, eficiencia y respuesta a las demandas de la sociedad (De León, 2000: 536).

A pesar de que en el mundo se han desarrollado e implementado varias propuestas o planes para la modernización de la administración pública, para México no ha sido fácil lograr un cambio significativo en este rubro, los cambios que se han logrado son a nivel federal, por lo que aún no se ha logrado concretar algún modelo de gestión gubernamental que eficiente el servicio y la respuesta a las exigencias en el ámbito local.

Finalmente la modernización en el país requiere una transformación profunda de la administración pública para lograr cambiar las actitudes de todos los funcionarios, los empleados, las estructuras, normas y procedimientos que se manejan hoy en día. Por tanto deben existir en lo administrativo, nuevas formas para el diseño de políticas públicas y por consiguiente en cómo aplicarlas y evaluarlas. Es importante mencionar que los ciudadanos debieran participar en estos asuntos públicos, exponiendo sus necesidades y carencias.

La modernización no solo implica esta serie de cambios, también se debe tener en cuenta el aspecto económico, en el cual se deberán disminuir costos y maximizar los beneficios.

En el siguiente apartado es oportuno describir, de qué manera se entiende el Servicio Civil de Carrera y cuál es la forma en que se puede concebir a la profesionalización.

### **1.5 Servicio Civil de Carrera.**

La profesionalización es un aspecto que sin duda alguna va de la mano con el servicio civil de carrera, el concepto es definido por muchos estudiosos e investigadores, tal es el caso de María del Carmen Pardo quien considera que “el servicio civil es una forma de gestionar los recursos humanos 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” (Pardo, 2005:9). En esta definición se ilustra de una manera muy específica cuáles son las principales características que reúne dicho sistema.

Entre las características que guarda el servicio civil de carrera es crear estímulos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos pero también pretende “disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción pero para cumplir con ello se requiere establecer mecanismos de control que son difíciles de monitorear, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas” (Moctezuma, 1999:50).

Los rasgos característicos de los servicios de carrera son, principalmente, la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema.

Lo que se pretende con el servicio civil es lograr un conjunto de acciones ordenadas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando así niveles altos de eficiencia y eficacia que desemboquen en el

cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo (Pardo, 2005:9).

Se identifican tres principios rectores: 1) la elaboración de contratos profesionales y laborales por periodos definidos; 2) la inclusión en estos contratos de objetivos y compromisos claros que permitan medir con objetividad el desempeño de los funcionarios; y 3) el otorgamiento de mayores índices de libertad a los administradores y responsables de las agencias gubernamentales a fin de que cumplan con las metas y tareas que les son encomendadas (Moctezuma, 1999:51).

El servicio civil de carrera surge como respuesta a tres retos administrativos:

- 1) La demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública;
- 2) Las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial, y
- 3) El profundo desprestigio de los funcionarios públicos debido a casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus funciones (Moctezuma y Roemer, 1999:53).

El servicio civil de carrera emerge como una reacción de los gobiernos a la crisis en la administración pública originada por la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalismo de los servidores públicos:

## Cuadro 2. Ventajas y Retos a los que se enfrenta el Servicio Civil de Carrera.

Ventajas	Retos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuye la discrecionalidad en la organización de puestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer procesos de control difíciles de instrumentar para:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación del desempeño.</li> <li>Rendición de cuentas.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de seguridad laboral con base en el mérito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equilibrar la disminución de oportunidades.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuye la corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitar el crecimiento de los costos de reclutamiento, selección y capacitación del personal.</li> </ul>

Fuente: Retomado de Moctezuma y Roemer, (1999: 57).

Como se observa en el cuadro, las principales características del servicio civil dejan ver que se pretende contar con una administración pública eficiente, la cual se base en el ingreso por mérito mediante un sistema de rigurosa selección; en el que se promueve la capacitación y se relegue del cargo con base en evaluaciones de desempeño. Sin embargo, hablar del establecimiento del servicio civil en México es difícil ya que uno de sus principales objetivos es disminuir la discrecionalidad con la que se otorgan los puestos, el ingreso en México se caracteriza por factores como el favoritismo, amiguismo e influencias políticas, además de la dificultad de establecer mecanismos que evalúen el desempeño.

En resumen las herramientas básicas con las que un servicio civil opera son: el reclutamiento, evaluación, despido, promoción, y ajuste de salarios, asimismo con el servicio civil de carrera se garantiza la continuidad y memoria institucional, pero, por otro lado, genera cotos de poder. Representa también un sistema de comportamiento ético que debe guiar la gestión pública y la toma de decisiones.

En el siguiente apartado se tratará el Servicio Profesional de Carrera, se aborda su fecha de promulgación en México así como su definición, de igual forma

se exponen sus principales características y al final se contraponen las principales diferencias que tiene con el Servicio Civil de Carrera.

## **1.6 Servicio Profesional de Carrera.**

La promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal promulgada el 10 de abril del 2003, muestra un paso muy importante, al menos en la administración pública Federal, en la que tiene como propósito establecer legalmente un mecanismo que regule la administración de personal en el gobierno.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México, se define como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”. En esta definición podemos apreciar que con el SPC se pretende contar con personal sumamente profesionalizado.

Por otra parte el servicio profesional de carrera sirve para atraer, retener, motivar y formar a las personas que cumplan con el perfil y los requisitos necesarios para un adecuado desempeño en servicio público, garantizando que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, la administración pública sea un factor estratégico de la competitividad del país.

El escenario de gobernabilidad democrática hacia el que se dirige el país requiere de una administración pública profesional y eficaz, que este más allá de todo cambio político o alternancia partidista. El imperativo de contar con servidores públicos profesionales responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas, y sobre todo seguridad jurídica.

Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

El Servicio Profesional de Carrera debe servir fundamentalmente para atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y hombres a la administración pública, de tal manera que al ser seleccionados con base en el mérito y en igualdad de oportunidades podamos verdaderamente atraer a esos talentos que se encuentran en nuestro país para incorporarlos y retenerlos en el gobierno con la mira puesta en ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y generar las condiciones para una mejor calidad de vida. El Servicio Profesional de Carrera debe ser uno de los ejes de la innovación en el gobierno ya que también nos permitirá formar, funcionarios multihabilidades que puedan adaptarse con rapidez a los cambios que nos plantea el entorno de la globalización y la competencia (Aguilar, 2003: 15).

El Servicio Profesional de Carrera tiene un valor político por sí mismo, ya que terminará con prácticas tan malignas como el amiguismo y el compadrazgo, que tanto daño le han causado al país. Al mismo tiempo fortalecerá la transparencia y por tanto disminuirá la discrecionalidad y la corrupción, permitiendo que valores democráticos como la competencia por mérito y la igualdad de oportunidades sean los principios sobre los que se recluta y se promueve a los servidores públicos.

En este sentido, el Servicio Profesional de Carrera, debe ser una herramienta que permita transformar el aparato gubernamental en un cuerpo ágil, flexible y adaptable a los vertiginosos cambios del entorno que nos ha tocado vivir (Aguilar, 2003: 16).

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presenta una serie de características que la hacen ser única con respecto a otras leyes de otros países. En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo y no laboral. Esto es importante señalarlo por prácticamente lo que se está creando es un régimen especial para los servidores públicos de “confianza”. De acuerdo con lo que señala uno de sus artículos, tiene por objeto 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 que incluye tanto las Secretarías, Consejería Jurídica como a los Departamentos Administrativos.

Este Servicio Público de Carrera debe operar como un sistema de administración de personal flexible, que provea a la administración de servidores públicos calificados y capaces de instrumentar las políticas públicas y de optimizar el ejercicio del presupuesto (Aguilar, 2003: 82).

El Servicio Profesional de Carrera constituye el medio para legitimar y dignificar la función pública. Con el Servicio Público de Carrera, la administración contará con personal cuyas bases se sustentan en principios de mérito e igualdad de oportunidades. El servicio público tiene como objetivo que el acceso a la función pública no se dé a través de mecanismos de libre designación, sino a través de concursos de selección. De este modo, toda persona que cubra los requisitos establecidos para el reclutamiento y selección tiene las mismas oportunidades para ingresar a la función pública.

A diferencia de los países con una larga tradición en la operación de servicio público de carrera, los cargos en México se asignan a partir de criterios basados en la confianza política, por la filiación partidista, por el amiguismo, el compadrazgo y la compensación política, todo lo cual le ha dado una visión patrimonialista a la administración pública, es decir se ha visto como un botín y no como un espacio para desarrollar los programas y políticas que generen satisfacción y bienestar públicos (Aguilar, 2003: 83).

El Servicio Profesional de Carrera trata de superar algunos de los problemas típicos de los servicios civiles tradicionales como lo son la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen, el Servicio Profesional de Carrera representa una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con los servicios civiles tradicionales.

Por último se puede concluir que el Servicio Civil de Carrera y el Servicio Profesional de Carrera tienen como finalidad: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. La diferencia fundamental está en que el Servicio Profesional de Carrera representa la versión moderna del Servicio Civil, a partir de la incorporación de instrumentos de carácter gerencial en la gestión de

recursos humanos como son la evaluación del desempeño con la cual la certidumbre laboral está en función del buen desempeño orientado a resultados y la certificación de capacidades.

### **1.7 Concepto de Profesionalización.**

Para construir el concepto de profesionalización se debe partir de una figura el “amateur” el cual se debe entender como aficionado a algo con cierto conocimiento de la materia de que se trata. En este sentido la profesionalización se define como: “el proceso social por el cual se mejoran las habilidades de una persona para hacerla competitiva en términos de su profesión u oficio” (Diccionario lexicon).

El término de profesionalización designa a aquel procedimiento, acción, a través de la cual un individuo que hasta ese momento se desempeñaba en una actividad de manera aficionada o amateur se transforma en un profesional, es decir, su tarea asume todas las características formales que corresponden y asimismo sus capacidades y habilidades se mejoran a partir de la práctica a la cual se lo somete en ese proceso (Definición Abc).

Como se menciona anteriormente la profesionalización en esta investigación se entiende como la dedicación, especialización, vocación y experiencia que deben tener los responsables de un puesto, función o cargo público.

La profesionalización es un proceso continuo que debe traducirse en que las instituciones públicas mejoren su rendimiento, decisiones, políticas y servicios. Todo ello con el fin de lograr un gobierno más eficaz responsable y honesto. La profesionalización de la administración pública en México es:

Un tema que se ha tratado de impulsar a través de diferentes épocas, modalidades y medidas. De hecho, pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la necesidad, e incluso urgencia, de instaurar en las Administraciones Públicas un sistema de profesionalización moderno que, a la vez dé cierta estabilidad en el empleo a los servidores públicos, garantice que el mérito y la competencia sean los criterios que rijan su desarrollo laboral (Martínez, 2003: 14).

La profesionalización está ligada con las capacidades del gobierno, contar con un cuerpo burocrático profesionalizado permite que se tengan mejores elementos para



formular e implementar las capacidades de respuesta. En otras palabras la profesionalización permite modernizar la labor del gobierno.

Para Morales la profesionalización es “un eje fundamental, está dirigida a aquellos funcionarios que son los encargados del diseño, instrumentación y evaluación de políticas (...) lo cual constituye un rubro de vital importancia en el sentido de la preparación técnica, social humana antes y durante el desempeño de las funciones públicas, así como el adecuado proceso de selección de los candidatos a ocupar responsabilidades en la función pública” (Moreno, 2011:208).

La profesionalización es una etapa en la cual el desempeño del gobierno y la administración mejoran de manera sustancial.

La profesionalización de servidores públicos es vital en las ciencias de política, en virtud de que son éstos los que gracias a su preparación, a su compromiso social y a su actitud, permiten manejar las técnicas, conocimientos, tener la sensibilidad y la creatividad para que el diseño de políticas y su implementación, se haga con el mayor nivel de eficiencia y efectividad para la población que sirve (Morales, 2009: 46).

Por consecuencia se pretende que la administración pública involucre procedimientos de selección para el servicio público, en base a un sistema de mérito que permita que se lleve a cabo una evaluación competitiva y exámenes de conocimiento y experiencia, con la finalidad de garantizar que los aspirantes tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse en el cargo.

La profesionalización tiene como finalidad eliminar de la administración pública los siguientes elementos:

1. Su carácter partidista;
2. Su excesiva ideologización;
3. Las prácticas de botín;
4. Las lealtades individuales;
5. La designación discrecional en los cargos administrativos (Uvalle, 2000; 206).

La profesionalización “es un conjunto de procesos que tiene por objeto que el ingreso, la permanencia y el desarrollo en el ejercicio de la función pública se efectúe con base en la imparcialidad, continuidad y la certidumbre” (Uvalle, 2000:211-212). En consecuencia la profesionalización busca la permanencia de los encargados de crear las políticas del gobierno ya que son pieza importante de las decisiones y acciones públicas.

“La profesionalización es un proceso abierto, continuo y multifacético, sus ventajas deben traducirse en que las instituciones públicas mejoren de forma significativa su rendimiento y productos, decisiones, políticas, acciones, bienes y servicios” (Uvalle, 2000:211).

Si la profesionalización es una condición para fortalecer y mejorar el desempeño de las instituciones, las políticas son un medio que, con sapiencia y pragmatismo, aportan los elementos que permiten ordenar criterios, decisiones y acciones (Uvalle, 2000: 216). Esto debe traducirse en el mejoramiento de las políticas públicas ya que son el medio para que el gobierno sea más eficaz.

**Cuadro 3. Comparativo entre Servicio Civil de Carrera, Servicio Profesional de Carrera y Profesionalización.**

SERVICIO CIVIL DE CARRERA	SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	PROFESIONALIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la igualdad de oportunidades con base en el mérito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pretende que se garantice que el mérito y la competencia sean criterios de accesos a cargos públicos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La certidumbre laboral está en función del buen desempeño orientado a resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca la estabilidad en el empleo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pretende la certificación de capacidades y las nuevas tecnologías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca la especialización y permanencia</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia.

Los tres conceptos en esencia atienden al mismo espíritu:

- El ingreso por mérito, que significa que el funcionario tiene que pasar una serie de pruebas que califican sus aptitudes.
- La igualdad de oportunidades, que se explica por convocatorias que permiten sean de acceso público.
- La estabilidad en el empleo, ya que de esta manera se contribuye a la especialización de los funcionarios públicos.

## **1.8 Diferencia entre Servidor Público y Funcionario Público.**

El hecho de establecer una diferencia entre Funcionario Público y Servidor Público parte de la propia esencia de la investigación, es importante entender diferencias básicas entre uno y otro.

### **1.8.1 Servidor Público.**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo denominado “De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, en el artículo 108 se refiere a los servidores públicos como:

A los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder judicial del D.F., los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal electoral, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Se entiende por servidor público a todo aquel que desempeña un empleo, cargo o comisión en favor de la administración pública Federal, Estatal o Municipal y que es de interés público. En efecto el Servidor Público es la persona física, que desempeña un trabajo intelectual y que tiene como finalidad atender necesidades sociales.

El servidor público es un individuo que participa en el ejercicio del poder del estado, son personas que trabajan con recursos materiales y económicos de

naturaleza pública y que, con mayor o menor posibilidad de decisión, les son confiados para que el estado realice sus fines. Los servidores públicos se diferencian en función de la responsabilidad que cumplan. Aquellos encargados de las tareas de organización, mando, decisión y dirección son los funcionarios.

### **1.8.2 Funcionario Público.**

El funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por medio de una disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos superiores y medios y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.

Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. También puede entenderse como persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público. Omar Guerrero nos dice:

El servidor público, por consiguiente, es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está formado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañan al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio. Otro rasgo que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; y que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y perfeccionamiento continuo (Guerrero, 1999: 226).

Gabino Fraga establece como características de los funcionarios públicos las siguientes: los funcionarios son designados por un tiempo determinado, la retribución que tienen los funcionarios puede ser honoríficos, la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado es de derecho público, los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, se considera

como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley.

**Cuadro 4. Comparativo entre Servidores públicos y Funcionarios públicos.**

SERVIDOR PÚBLICO	FUNCIONARIO PÚBLICO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un servidor público designado por disposición de la ley, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asume grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden ser de base, de confianza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son considerados como trabajadores de confianza y sus funciones implican la voluntad estatal.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Gamboa Montejano, Claudia; Valdés Robledo, Sandra; responsabilidad de los servidores públicos; Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura; Abril, 2007. Página 7.

La incorporación de las personas físicas al ejercicio de la administración pública, provoca la existencia jurídica de conceptos que permitan la diferenciación laboral que existe entre uno y otro, inclusive las responsabilidades que tiene cada uno. Ahora es pertinente hacer las diferencias que sirven para aclarar cuestiones jurídicas legales.

Para llevar a cabo las actividades de gobierno, la responsabilidad recae en personas físicas, por lo que es necesario establecer mediante normas la responsabilidad que tiene cada uno.

## **1.9 Diferencia entre empleado, servidor, autoridad, empleado de base y de confianza.**

La Administración Pública es considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado, por ello requiere de personas físicas que formen y expresen la voluntad de éste. La división de competencia entre los puestos da lugar a la clasificación en razón de la naturaleza de sus facultades atribuidas.

- Servidor

Es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Por tanto el Servidor Público es la persona orientada a servir y atender las necesidades de la sociedad, poniendo a disposición sus capacidades, con el fin de contribuir al desarrollo de ésta y anteponiendo los fines del Estado.

- Autoridad

Para Gabino Fraga la autoridad se entiende de la siguiente manera:

Quando la competencia otorgada a un órgano implica la Facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad. Los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

Así, por ejemplo, dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El Presidente Municipal es un órgano de

ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el Ayuntamiento.

La autoridad, entonces, puede ser considerada como aquel funcionario público que tiene la capacidad de mando para imponer conductas que aseguren la convivencia social.

- Empleados.

El empleado es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario, su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

Entonces, el empleado es aquel servidor público que generalmente está subordinado a otro de mayor rango, cumple con una función pública ya sea física o intelectual, para asumir sus tareas debe contar con un nombramiento, en el cual se precisen sus derechos y obligaciones; auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico.

Gabino Fraga establece como características de los empleados las siguientes: tienen un carácter permanente en cuanto a la duración de empleo, los empleados son siempre remunerados, la naturaleza de la relación jurídica que vincula al empleado con el Estado es la de derecho privado.

Por su parte, a los empleados se les puede dividir en: a) Trabajador de confianza; y b) Trabajador de base.

- Trabajador de confianza

Por su parte el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajador de confianza es aquel que desarrolla actividades de “dirección, inspección, vigilancia y fiscalización. Los trabajadores de confianza son trabajadores con un mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan. La

categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

- Trabajador de base.

En tanto que el trabajador de base, lo forman los trabajadores al servicio de la Federación que no están incluidos como personal de confianza en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Cuando no haya quedado comprendido en la enumeración del artículo 5°, un trabajador de base lo es en razón de la naturaleza de sus labores, en tanto que un trabajador de planta lo es en razón de la permanencia de sus labores.

En resumen es importante recalcar que tener claridad en la distinción de los servidores públicos sirve para no llegar a confundir a uno con otro, por lo que es necesario formular las distinciones y delimitar el alcance preciso de cada concepto.

Finalmente para concluir este capítulo cabe destacar que, la profesionalización no es un tópico nuevo, sin embargo en la actualidad es un tema que está en constante discusión en las agendas de gobierno, debido a que se ve en ella una gran oportunidad de mejorar las condiciones y el accionar del gobierno.

Por otra parte las experiencias internacionales dejan ver que es posible mantener una administración pública estable independientemente de la afiliación partidista de los servidores públicos, asimismo dejan ver que es importante que exista una evaluación continua. En el mismo contexto, para el caso mexicano hay un rezago en comparación con otros países, la profesionalización se encuentra aún en el ámbito federal por lo que sería importante que se pudiera permear a los distintos niveles de gobierno.

Asimismo se puede afirmar que el Servicio Civil de Carrera y el Servicio Profesional de Carrera comparten el mismo propósito (el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo) y la diferencia fundamental



está en que el Servicio Profesional de Carrera representa la versión moderna del Servicio Civil.

En cuanto a la profesionalización se puede asegurar que está ligada a mejorar las capacidades del gobierno. El siguiente capítulo está dedicado a contextualizar la profesionalización desde la experiencia internacional como nacional.

## **Capítulo II. Experiencias sobre Profesionalización**

El presente capítulo está dedicado a revisar aquellas experiencias sobre la profesionalización que se han desarrollado en las principales administraciones públicas del mundo. Mismas que han optado porque prevalezca la eficiencia, productividad y racionalidad administrativa, privilegiando así el ingreso por mérito y competencias.

Por otro lado, se realiza un breve recorrido sobre la experiencia de profesionalización en el caso mexicano, resaltando ejemplos específicos de instituciones que por la propia naturaleza de sus actividades a desarrollar ha resultado imprescindible la profesionalización de sus servidores públicos.

También, se revisa la experiencia del Gobierno del Estado de México en materia de profesionalización, el cual de manera general se destacar que se propone una simplificación administrativa haciendo uso de la tecnología, pretende lograr un gobierno digital para así responder firmemente a las exigencias de la sociedad a partir de un sentido de pertenencia e identificación.

Por último se analiza lo que sucede con la profesionalización a nivel local, resaltando las principales causas que impiden privilegiar un sistema de ingreso que vele por elegir al personal más capaz para la administración pública municipal, además, de enfatizar la importancia en el ámbito municipal, vale decir que este último apartado servirá para entender e interpretar de una mejor manera lo que sucede en el municipio de Valle de Chalco, mismo que da inicio al capítulo tres.

### **2.1 Experiencias Internacionales de la profesionalización**

En este apartado se presentan experiencias internacionales en donde se ha optado por establecer un sistema de Servicio Civil que ha coadyuvado con la profesionalización y el desarrollo de las organizaciones administrativas.

Desde hace tiempo, tanto organizaciones internacionales como nacionales han realizado numerosos esfuerzos por alcanzar una administración pública de

calidad, en donde la profesionalización del recurso humano es el primordial factor. Por ello, es necesario repasar la experiencia que han tenido otros países en donde la Administración pública se caracteriza por ser estable, debido a los mecanismos de ingreso a los cuales se apegan.

### **2.1.1 Alemania**

En Alemania se cuenta con un modelo de relación de fidelidad de los funcionarios hacia la Constitución. Hay que mencionar, además que existen dos principios que velan por el ingreso a la administración pública; el primero es el principio de la carrera que significa que los funcionarios son formados para desarrollar su vida profesional. En tanto que el segundo principio es el del mérito, el cual exige que la selección de los aspirantes a determinada carrera o cargo se lleve a cabo sólo en razón de la aptitud. Así que en Alemania la administración demanda personal altamente preparado, que cuente con los deseos de dedicarse a una determinada forma de vida.

El ordenamiento legal por el cual los alemanes basan el ingreso a la administración se encuentra en “el artículo 33-2 de la *Grundgesetz* que se refiere a la igualdad de todos los alemanes para el acceso a la función pública, igualdad y acceso que depende de la idoneidad (*Eignung*), capacidad (*Befähigung*) y labor profesional (*fachlichen Leistung*)” (Uvalle,2000:99). En este sentido, el funcionario debe reunir con ciertas características que le permitan quedarse con el puesto como el hecho de tener un dominio de conocimientos específicos y prácticos en las labores a desempeñar.

En la Administración Federal Alemana la formación en carrera se distribuye entre la Academia Federal para la Formación de funcionarios y los departamentos conforme al criterio de generalidad-especialidad. Su programa de formación enfatiza la práctica administrativa. El programa se orienta a:

- Actualizar los conocimientos del personal relevantes a su trabajo.

- Impartir formación sobre nuevos métodos de planificación y presupuesto, toma de decisiones. gestión pública y administración de personal (Uvalle, 2000:99).

La Academia valora la formación como un medio para aumentar la eficacia y la eficiencia en la Administración Pública. Cabe mencionar que un rasgo importante en la función pública Alemana es la separación entre el ejercicio de la profesión y la afiliación a determinado partido. Dado que se permite a los funcionarios integrarse a la organización política que sea de su preferencia, ya que el aparato administrativo es imparcial ante las cuestiones partidistas.

### **2.1.2 Francia**

La Función pública en Francia se caracteriza por ser un sistema que vela por la democracia ya que se asegura que el acceso a empleos públicos sea para todos los ciudadanos en función de sus virtudes. Sin embargo, vale la pena mencionar que en Francia existe una burocracia altamente preparada.

La función pública en Francia encarna los valores esenciales de la sociedad, y está constituida sobre las reglas que son los fundamentos de la República Francesa, dicha concepción de la función pública está consagrada en las leyes del 13 de julio de 1983, 11 y 23 de enero de 1984, que constituyen el Estatuto General de los Funcionarios. El cual se sustenta en los principios de neutralidad, igualdad y libertad que se traducen en las reglas de la carrera administrativa de los funcionarios, la separación del grado y del empleo y el reclutamiento por concurso (Correa, 1986: 107-108).

La Escuela Nacional de Administración (ENA) y los Institutos Regionales de Administración son instituciones que tienen por objetivo la formación de los futuros funcionarios de Estado; pretenden también formar administradores públicos capaces de asumir responsabilidades y resolver problemas tomando la mejor decisión.

### **2.1.3 Gran Bretaña**

Gran Bretaña no ha tenido cambios de régimen político. La Función Pública Británica es un ejemplo clásico de la burocracia weberiana en el sentido de realizar las tareas y aplicar las políticas sin importar el perfil político del Gobierno en turno.

La función pública tiene una independencia basada en la continuidad que resulta de la consolidación de la carrera administrativa.

El ingreso al cuerpo de la función pública se realiza mediante concurso abierto y equitativo según los méritos de cada aspirante.

Los Comisarios de la Administración Pública (Civil Service Commissioners) son los encargados de probar la selección de candidatos para los niveles más altos del escalafón del cuerpo de funcionarios del Estado y cuerpo diplomático en los niveles inferiores.

La dotación de personal corresponde a los ministerios y a las agencias ejecutivas que contratan los servicios de una agencia de colocación del sector privado o bien se encarga este servicio a la agencia de servicios de contratación y evaluación de personal (Recruitment and Assessment Services Agency), se permite además la contratación directa de personas ajenas al cuerpo de funcionarios en todos los niveles del escalafón. Incluidos los altos cargos, especialmente aquellos puestos cuyo desempeño exige la demostración de aptitudes y conocimientos (Uvalle, 2000: 113-114).

El Gobierno asume el compromiso de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas que trabajan en el servicio público. En apoyo a dicho compromiso, el ingreso y el ascenso se realizan en razón de las aptitudes personales.

En cuanto a la formación cada ministerio y agencia ejecutiva es responsable de proporcionar la capacitación y el desarrollo profesional de su personal para satisfacer sus necesidades administrativas y mejorar el rendimiento de los servidores públicos.

Se han llevado a cabo reformas con el fin de lograr el mejoramiento de la gestión pública. En donde el Gobierno recomienda una mayor delegación de responsabilidad en los ministerios en lo referente a las decisiones sobre la estructura organizativa,

La OPPS (Oficina para la Función Pública y la Ciencia— OPPS) depende directamente del Primer Ministro. En tanto que el Ministro para la Administración Pública tiene a su cargo la organización y la eficacia de la administración pública; el

ingreso al cuerpo de funcionarios y su capacitación y su desarrollo profesional; el nombramiento de altos cargos públicos; la remuneración de los altos funcionarios y la gestión central del Plan de Pensiones del Cuerpo de Funcionarios.

#### **2.1.4 Estados Unidos**

Los orígenes del Servicio Civil en los Estados Unidos se remontan a finales del siglo XIX, ya que durante la primera mitad del siglo los cargos públicos en la Administración Federal se repartían discrecionalmente entre el partido o la administración en turno; la mayoría de los empleados del gobierno eran designados por criterios políticos. Dando origen al llamado sistema de despojos o sistema de botín (spoils system).

En 1871 durante la administración del presidente Grant se da el primer intento de establecer el Servicio Civil, él sentó las bases para un movimiento pro-reformista (Uvalle, 2000).

En 1883 a través de la Pendleton Act se restablece la Comisión del Servicio Civil, la cual tendría como responsabilidad definir las reglas que gobernarían los procesos de selección para aquellas posiciones en el servicio público determinadas por el Congreso. El Acta Pendleton es la primera legislación completa de servicio civil en Norteamérica; sienta las bases del actual sistema de méritos para el servicio público en los Estados Unidos al introducir tres elementos esenciales:

- La competencia justa y abierta para acceder al empleo público.
- La selección a través de exámenes imparciales.
- La separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción (Dressang, 1997). (Uvalle, 2000:99).

Así, el resultado eventual de la aplicación del Acta Pendleton es la introducción de un sistema de méritos que fue eliminando gradualmente el spoils system.

Sin duda, una de las más importantes reformas al sistema de méritos se da con la administración del presidente James Carter quien en 1978, impulsa el Acta de Reforma al Servicio Civil (Civil Service Refonn Act). El objetivo principal de la ley es flexibilizar el servicio civil y permitir un mayor control discrecional del Ejecutivo y de los directores de agencias gubernamentales designados por éste sobre la burocracia de carrera (Ban, 1996).

### **2.1.5 Otras experiencias**

La administración pública es un ente que se encuentra en un constante cambio en todas las organizaciones administrativas del mundo, por lo que la búsqueda de una mayor productividad y eficiencia en dichas organizaciones, es necesaria para contribuir a una administración más competitiva y apta para la resolución de problemas que se presenten día con día.

Las experiencias en los países de la OCDE dejan ver la importancia que ha tenido el hecho de contar con personal ampliamente profesionalizado para conseguir una mejora en las administraciones públicas.

Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Canadá son algunos de los países que, a pesar de tener un gran desarrollo en materia de modernización del sector público, han estado implementando estrategias y leyes para mejorar su rendimiento; con el acompañamiento e impulso de organizaciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup>, quien continúa realizando una importante labor de promoción entre los Estados que la integran para que se adhieran a la ola innovadora de la administración pública (INEGI, 2013).

Es importante analizar el hecho de que organismos internacionales tienen cierta influencia sobre los países para fomentar la profesionalización de servidores públicos, ya que cuentan con una constante renovación al interior de su administración, pero a pesar de ello se pretende desarrollar de una mejor manera la administración pública.

---

<sup>1</sup> Países que integran la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía.

Estudios realizados por el foro mundial de Davos, Suiza, han demostrado que ciertos países que cuentan con un sistema de ingreso con base en el mérito y la competencia, cuentan con servidores civiles más competentes que en los que no tienen sistemas de selección meritocrático (Moctezuma y Roemer, 1999:115).

El servicio público de nuestro tiempo, por oposición al servicio tradicional ligado al nepotismo y clientelismo requiere una serie de reglas que permitan establecer una nueva cultura laboral que vele por el bien común, en donde el acceso al servicio público sea garantizado por criterios como el mérito y la competencia.

Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Holanda y los países escandinavos hacen uso intensivo de convenios de desempeño entre los órganos centrales y las dependencias. Han descentralizado en gran medida el sistema presupuestal y de manejo de personal, a fin de permitir a las dependencias una más efectiva administración por objetivos. La necesidad de rendir cuentas a la sociedad, de aumentar la transparencia en el gasto público son otros elementos que han impulsado estos cambios (Moctezuma y Roemer, 1999:118).

Las experiencias internacionales dejan ver que las organizaciones se vuelven más productivas cuando promueven el trabajo en equipo y anteponen sobre todo el bien común de la administración. Los países miembros de la OCDE se caracterizan por la descentralización gradual en sus dependencias administrativas.

En síntesis, se puede considerar lo dicho hasta aquí que en los últimos años el mundo se ha visto envuelto en una serie de transformaciones que han cambiado la forma de ver y de actuar de las instituciones, fenómenos como la globalización y la introducción de nuevas tecnologías han provocado que tanto los gobiernos como las administraciones públicas se vean obligadas a implementar una serie de reformas y procesos de modernización que permitan la prestación de servicios de calidad.

En este contexto, México ha sufrido un rezago enorme con respecto a otros países como: Alemania, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos entre otros; por lo que es importante hacer un repaso acerca de los principales aportes que se han dado en cuanto a la profesionalización para el caso mexicano.



## **2.2 Experiencias de la Profesionalización en México.**

México no es ajeno a la profesionalización de los servidores públicos, a comienzos del siglo XXI el Estado mexicano se hace presente en la innovación, renovación y redescubrimiento de sus instituciones tanto económicas, políticas, gubernamentales, administrativas y sociales (March y Olsen, 1997: 41).

El tema de profesionalización de servidores públicos ha sido muy productivo en los últimos tiempos en cuanto a iniciativas y proyectos de ley, sin embargo, muchos especialistas en la materia reconocen que existen aún muchas limitantes.

La promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se da el 10 de abril del 2003, en la que el contexto democrático aunado a la necesidad de mayor transparencia y de redoblar los esfuerzos en el combate a la corrupción, se constituyeron en los principales impulsores para que pudiera cristalizarse una ley del servicio profesional de carrera (Martínez, 2005:2).

En México hay ejemplos específicos de instituciones que por las actividades que desarrollan ha resultado imprescindible la profesionalización de sus servidores públicos. De las experiencias institucionales más representativas de la Administración Pública, se destacan las siguientes:

- Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA).
- Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE).
- Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)  
Martínez Puón, R. (2003:115).

La administración pública mexicana se encuentra en un proceso histórico de cambio institucional que representa una transición para pasar de un sistema de lealtades personales a un sistema institucional, basado en el fortalecimiento y apego a las instituciones, a partir de nuevas reglas en el ámbito gubernamental. El sistema de botín, producto de un perfil patrimonialista, corporativista y de reparto, ha comenzado a cambiar debido a la aprobación de cuatro medidas fundamentales:

- 1) La publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2002);
- 2) derivada de esta ley, la creación del ifai (2003);
- 3) La aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y
- 4) La creación de la Secretaría de la Función Pública, en sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Sánchez, 2009).

La reforma institucional administrativa por la que atraviesa México hoy en día, está llena de una ola de cambios que van desde la definición del papel del Estado y de sus órganos de poder en la sociedad, hasta la transformación de las prácticas desleales de patronazgo, patrimoniales y clientelares, vigentes hasta hoy día, para sustituirlas por las de mérito, responsabilidad, legalidad, seguridad jurídica y ciudadanía, con un cariz de competitividad, eficiencia y calidad, con el propósito de alcanzar legitimidad y recuperar la confianza ciudadana.

Tanto las experiencias internacionales como las nacionales, han evidenciado día con día, la necesidad de contar con un servicio público profesional estable, en donde la preparación y la formación sean los elementos principales para determinar quiénes son los más aptos para ocupar un cargo público.

### **2.3 Profesionalización a Nivel Estatal**

La profesionalización en el Estado de México fue desarrollándose poco a poco a través del tiempo, vemos como antecedente que en el Plan de Desarrollo del Estado

de México 1993-1999 se establecen, en materia de administración pública, cinco objetivos fundamentales:

- 1 Una administración eficiente y eficaz, honrada en los procesos de gestión y que impuse la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública.
- 2 Descentralizar y desconcentrar facultades y recursos.
- 3 Profesionalizar a los servidores públicos para que su desempeño sea en términos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- 4 Vigilar el cumplimiento de la legislación y normatividad en materia de control y evaluación.
- 5 Verificar que la gestión pública sea transparente, honrada, eficiente y productiva.

Esto se generó debido a que en los últimos años de esos tiempos, el gobierno y su administración pública habían sido cuestionados en cuanto a eficiencia y capacidades para lograr cumplir los objetivos y fines de la sociedad (INAP, 1997).

Al entrar al siglo XXI surgieron conceptos como globalización, innovación, nuevas tecnologías y sin duda una población más crítica y exigente, todos estos cambios llevaron a diversos gobiernos del mundo y del país a un cambio en su forma de gobernar y satisfacer las demandas de su población, por tal razón fue indispensable tener servidores públicos más preparados para afrontar los nuevos retos.

El gobierno del Estado de México no se quedó atrás en dichos cambios y ante la necesidad de fortalecer los instrumentos del sistema de profesionalización de sus servidores públicos, consideró la necesidad de separarlo del sistema de administración de personal, a fin de constituir dos sistemas especializados e interdependientes que, por un lado, consolidara el modelo de profesionalización y enfatizara la formación, capacitación y evaluación del desempeño como premisas para el acceso y la estabilidad en el servicio y, por el otro, configurara una gestión moderna de los recursos.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 marca como objetivo la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos para la modernización de la administración pública. Estas tareas deben ser concebidas de manera integral y permanente ya que eran una valiosa herramienta para mejorar el desempeño de los servidores públicos y, a través de esto se lograría otorgar una mayor certeza a los ciudadanos de que quienes les sirven desde el ámbito gubernamental serían servidores públicos honrados, capaces y leales a las instituciones.

Es así que el 25 de junio de 2003 se creó, mediante Acuerdo del Ejecutivo del Estado, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración, adscrito a la Subsecretaría de Servicios Administrativos, con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones y con el objeto de planear, organizar, operar, controlar y evaluar los sistemas de reclutamiento, selección, inducción, capacitación y evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, y de vincularlos con el régimen escalafonario (Gaceta del Gobierno, 2003).

El Instituto de Profesionalización se encargaría de reclutar y seleccionar a los mejores aspirantes a ingresar al servicio público, vincular más la capacitación con las funciones y los requerimientos de los puestos específicos, desarrollar un sistema integral de evaluación del desempeño.

La creación del Instituto de Profesionalización era urgente y necesario, no sólo por su indiscutible transcendencia política, sino porque las actividades de este, tienen que ver con la vida cotidiana y con las expectativas de miles de servidores públicos, quienes su trayectoria en la administración pública la entienden como un proyecto de vida, un espacio en el que comparten la convicción de servir a la ciudadanía y en donde encuentran una aspiración legítima para el desarrollo y superación personal; así que el impulso de profesionalización permitiría que la administración pública cuente con servidores públicos con vocación, voluntad y competencia para llevar a cabo los programas de gobierno y otorgar beneficios

concretos para los ciudadanos (Plan de desarrollo del Estado de México 1999-2005).

Posteriormente, como resultado de la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación con la Secretaría de Administración, el 31 de agosto de 2004 se expidió el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso que crea al Instituto de Profesionalización, en el que se establece su adscripción a la Dirección General de Modernización y Calidad, conservando su naturaleza jurídica.

Con el propósito de dar mayor coherencia, unidad e integralidad a las tareas sustantivas de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, se estimó procedente reunir bajo la coordinación de una sola área, los procesos de administración, capacitación, profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal, así el 1 de noviembre de 2005, se publicó en la Gaceta del Gobierno, el Acuerdo del Ejecutivo del Estado que modifica el diverso por el que se crea el Instituto de Profesionalización, mediante el cual se establece su readscripción a la Dirección General de Administración de Personal (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del poder Ejecutivo, 2014).

La búsqueda de fortalecer los instrumentos del sistema de profesionalización mediante la capacitación y desarrollo de los servidores públicos, se estableció dentro de las estrategias y líneas de acción del Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011, el fortalecimiento del Instituto de Profesionalización para desarrollar programas de capacitación y profesionalización de los servidores públicos de las dependencias, y así contribuir en el logro de una administración eficiente y eficaz.

Hoy en día el término profesionalización se utiliza con diversas acepciones y sentidos, en el Estado de México se refiere al proceso mediante el cual una persona ingresa al servicio público, crece, se desarrolla hasta su egreso (INAP, 1997). Para ello se debe hacer de una manera controlada y planificada, con el objeto de lograr que el desempeño de su trabajo sea profesional, sea cual sea el nivel jerárquico del puesto.

Actualmente la política del gobierno en materia de profesionalización se sustenta en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 en el cual en el apartado 'Administración Pública Eficiente, gobierno de resultados', se propone una simplificación administrativa para brindar dinamismo a la acción gubernamental, compactando las fases del proceso administrativo y disminuyendo el número de requisitos y trámites para poder responder rápido a la demanda de los ciudadanos; también se propone un gobierno digital debido a que las tecnologías de la información y comunicación son herramientas esenciales para la gestión pública, pues permiten incorporar procedimientos sencillos y automatizados, que en muchos casos son financieramente convenientes (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017).

Para que los cambios antes mencionados se lleven a cabo, se requiere que los servidores públicos sean personas preparadas y cuenten con una actitud de servicio para atender la realidad cambiante. La capacitación y profesionalización de los servidores públicos es una condición necesaria para que un gobierno sea eficaz y eficiente. La capacidad de ejecución de los funcionarios debe ser atendida en dos vertientes según el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017:

Servidores públicos actuales: es necesaria su capacitación continua con la finalidad de mantener vigentes las habilidades necesarias, sensibilizarlos sobre la importancia de su labor en un aparato gubernamental integral y reafirmar su vocación de servicio. Prospectos a integrarse al servicio público: para ellos es deseable analizar la correspondencia entre sus capacidades y habilidades con el perfil que se necesita; asimismo, se debe buscar que sus aspiraciones se encuentren alineadas con el quehacer público.

Es sustancial destacar los avances que ha habido en materia de profesionalización a nivel Estado, sin embargo, ha sido un proceso que se ha venido dando de manera paulatina. De esta manera es transcendental analizar por qué es necesario la profesionalización en el ámbito municipal, del mismo modo cómo es que ayudaría la profesionalización en el municipio.

## **2.4 Profesionalización en el Ámbito Municipal.**

El municipio es la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa. Por lo tanto, es la unidad administrativa básica del país.

Si bien a nivel nacional el proceso de profesionalización de servidores públicos se encuentra ante muchos retos, a nivel municipal la profesionalización está todavía lejos de ser considerada como una política primordial, esto se debe a que los municipios son considerados como el nivel de gobierno que se encuentra más débil administrativamente. “Dentro de los avances en materia de profesionalización en el ámbito municipal, se puede decir sin temor a equivocarse que es esta la esfera gubernamental que muestra el mayor atraso” (Morales, 2009: 210).

Para Mauricio Merino en el nivel de los gobiernos municipales la profesionalización está todavía lejos de adoptarse como una política sólida ya que:

Si bien en algunas entidades se han promulgado leyes para establecer servicios civiles de carrera y se ha extendido esa obligación a los municipios que los integran, en los hechos, la mayor parte de las administraciones públicas de esos niveles siguen funcionando sobre la base de la lealtad política personal (2006:1).

Lo anterior nos lleva indudablemente a cuestionarnos ¿Cómo ingresa el funcionario al cargo público? el problema de la falta de servidores públicos aptos y experimentados en la administración pública municipal se sitúa desde el ingreso al cargo. Incrementar la profesionalización en las administraciones municipales implica “separar la función de gobierno del municipio de la filiación partidista. La instauración del Servicio Civil propicia asimismo la continuidad de los planes, para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de los servicios públicos y del municipio en general” (Gutiérrez, s.f: 6).

En el ámbito municipal, la instauración del Servicio Civil de Carrera objetivo de la profesionalización de los servidores públicos, permite el fortalecimiento

institucional de los municipios; de allí que sea uno de los dilemas actuales de la modernización municipal.

La profesionalización de los recursos humanos municipales, implica un cambio cultural en el servicio público para lograr un buen gobierno que dote a sus gobernados de servicios de calidad. La implantación de un Servicio Profesional de Carrera en el ámbito municipal, proporciona una alternativa de desarrollo y garantiza una eficiente prestación de servicios públicos a la sociedad, basados en: compromiso institucional, eficacia, creatividad, lealtad y ética profesional. Implementar la carrera administrativa, propósito del Servicio Civil, conlleva a la profesionalización de los servidores públicos y a una mayor estabilidad de la función pública (Gutiérrez, s/f: 6).

Con dicha propuesta, se propician las condiciones para asegurar la permanencia en los Ayuntamientos de los servidores públicos como consecuencia de la calificación al mérito.

Como bien lo menciona Juan Miguel Morales (2009:100) no se puede negar la necesidad de potencializar el municipio. No obstante, pocos son los que llegan a acuerdos y propuestas respecto al camino que se debe seguir para lograr una reforma municipal seria y de contenido social.

Entre los problemas más frecuentes que se pueden mencionar como obstáculos de la instauración de un modelo de profesionalización en de una administración municipal están:

- La fragilidad del marco normativo, esto se refiere a un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal).
- Con muy contadas excepciones, el escenario que prevalece es el del cambio trianual de los cuadros directivos de esos gobiernos locales, a partir de supuestos basados en la lealtad y en la cercanía con los presidentes municipales (Merino, 2006: 1).



- 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 público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional (Morales, 2009: 104).

Con base en lo anterior se puede afirmar que debido a la rotación constante de personal sin experiencia y el periodo gubernamental de tres años, es insuficiente para diseñar, analizar y aprobar un programa y normatividad en materia de profesionalización por parte del municipio.

Mauricio Merino (2006:5) considera que los procesos de profesionalización también han sido vistos como un propósito deseable de política pública, por los beneficios que podrían traer a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos locales, por ello considera que:

El cambio constante de mandos medios y superiores es un problema público que amerita una solución puntual. El diagnóstico en el que se apoya está sustentado, principalmente, en una intuición económica basada en el análisis de los costos de transacción: los costos de aprendizaje de los nuevos funcionarios públicos; los que acarrea a los otros niveles de gobierno y a la sociedad en su conjunto el renuevo constante de funcionarios públicos; y el costo que se añade por la incapacidad de los gobiernos municipales para emprender políticas de largo plazo.

Con base en lo anterior se puede establecer que en la medida que los servidores públicos municipales cuenten con un mayor grado de profesionalización podrán administrar de una mejor manera los recursos de los ayuntamientos y responder de mejor manera a las demandas de los ciudadanos. En otras palabras, si se mantiene a aquellos que son los encargados del diseño, instrumentación y evaluación de políticas el municipio podrá contar con un mejor desarrollo.

Es importante destacar que el grado de profesionalización de los funcionarios públicos municipales varía en las diferentes entidades del país, pues las condiciones económicas, sociales y culturales son distintas. “Es comprensible que en un gran

número de alcaldías, con problemas de marginación social, no cuenten con personal profesional. Además, hay ciudadanos que, sin poseer estudios profesionales, han demostrado un mayor compromiso y disposición para resolver los problemas de su comunidad” (Cedillo, 2014:123).

Esta idea es importante de rescatar ya que como bien lo menciona el autor con la profesionalización no se busca que se limite el acceso a personas sin estudios, sino más bien que las personas que buscan ocupar cargos en el ámbito público local tengan el perfil idóneo para el puesto, por ello es importante que en los municipios se establezcan lineamientos que describan cual debe ser el perfil para ser candidato a un puesto en base a la importancia de este, la profesionalización no solo debe entenderse como el grado de estudios con el que cuenta un servidor público sino también la experiencia, conocimientos, habilidades, competencias y cualidades que tiene, ya que de esto depende que la administración tenga un mejor desarrollo.

Al municipio a lo largo de los últimos veinte años le han sido asignadas responsabilidades que desafían su capacidad de respuesta profesional, dichas responsabilidades no se ha acompañado de una estrategia para garantizar que puedan cumplir profesionalmente con esas nuevas obligaciones (Merino: 10). Por ello debido a todos los cambios y al peso que se le da al gobierno municipal es natural que la forma de gobernar deba ser distinta y tenga una buena respuesta profesional pues los municipios mexicanos tienen ahora un abanico de responsabilidades mucho más amplio que en el pasado. Sin embargo a pesar de que existen muchas responsabilidades asignadas a los gobiernos municipales, no quiere decir que esos cambios se han acompañado de estrategias que garanticen el cumplimiento profesional con esas nuevas obligaciones. Por esta razón es importante replantear la profesionalización de los servidores públicos municipales.

La profesionalización de servidores públicos municipales como tema de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

El propósito fundamental del programa Agenda para el Desarrollo Municipal es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.

El programa Agenda para el Desarrollo Municipal en el eje de desarrollo institucional, busca detonar en las administraciones municipales mediante procesos en donde los servidores públicos mejoren sus habilidades para desempeñar sus funciones; resolver problemas públicos que aquejan a los habitantes del municipio; así como alcanzar los objetivos que les plantean las necesidades de desarrollo.

La naturaleza del municipio, como tema de trascendencia no solo para la administración pública, sino para las implicaciones sociales, debe repensarse para entender su verdadero sentido. Por esa razón es que se requiere que tanto los estudiosos de la administración pública como los actores de la gestión administrativa, se conjuguen con el solo propósito de hacer avanzar la administración pública municipal y los resultados que se esperan lograr en beneficio de los habitantes de cada comunidad, a fin de transformar sus condiciones sociales, económicas y políticas, lo cual hará que se eleven los niveles de vida de la población (Morales, 2009:100)

Para concluir este capítulo cabe destacar algunas de las ventajas por las cuales valdría la pena apostar por la profesionalización en el ámbito público municipal.

- Contar con personal profesionalizado también puede dar legitimidad a las tareas llevadas a cabo por parte del municipio.
- De la misma manera la administración pública hoy en día “demanda especialistas con conocimientos superiores, aptos para el uso de nuevas tecnologías, inmersos en un proceso de actualización continua y, en general, con aptitudes destinadas a ejercer un servicio público efectivo que rompa con los paradigmas de una burocracia ineficiente”(Galicia, s/f).
- Los municipios deben contar con personal altamente profesional que permita responder adecuadamente ante los problemas sociales.

## **Capítulo III. Profesionalización en el municipio de Valle de Chalco.**

El Municipio al ser el primer nivel de gobierno, tiene la obligación y el compromiso de lograr mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los municipios se encuentran con diversas dificultades, ya que en muchas ocasiones se le considera al nivel local como el ámbito de gobierno que menos se desarrolla en lo económico, social y administrativo, además de que no cuenta con las condiciones óptimas para construir las bases de su progreso.

Por ello es importante hacer una reflexión sobre quiénes son los actores que están dentro de la administración pública, ya que el desarrollo del municipio está vinculado a fortalecer ésta. Por dicha razón, el ámbito local se vuelve pieza fundamental, ya que se establece como el primer nivel de contacto con los ciudadanos por lo que las demandas ciudadanas son cada vez más complejas y se ejerce una presión constante en la calidad de la prestación de servicios.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera, en la primera parte se hace un breve recorrido acerca de los antecedentes históricos del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, para posteriormente conocer datos sociodemográficos del municipio como: Extensión territorial, densidad de población, hogares, vivienda, educación y Gobierno. Después se hace una revisión general acerca de la profesionalización en los tres niveles de gobierno y el marco normativo.

Por último se muestra a detalle el análisis y la interpretación de la investigación “Profesionalización de Funcionarios Públicos Administrativos del municipio de Valle de Chalco Solidaridad 2016”.

### **3.1 Municipio de Valle de Chalco Solidaridad**

Valle de Chalco Solidaridad es un municipio urbano localizado en la cuenca oriente del Valle de México, toma su nombre del antiguo Lago de Chalco. Su apelativo “Solidaridad” es por haber sido el municipio donde dio inicio el Programa Nacional de Solidaridad, en el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994),

mismo que constituye la base de su política social, diseñada para combatir las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos. (Xico información general. Dirección de comunicación social (2000-2003).

A inicios de la década de los ochenta, dio inicio la llegada de cientos de familias a asentarse a los terrenos baldíos de lo que hoy se conoce como Valle de Chalco, provenientes principalmente del Distrito Federal y del área conurbada del Estado de México.

Los colonos empezaron a levantar sus casas, no contaban con agua potable, drenaje, alumbrado, transporte público, ni escuelas; debido a esas condiciones la gente se movilizó en busca de mejorar sus condiciones de vida y regular la tenencia de la tierra (Dirección de Comunicación Social Valle de Chalco, 2000).

El Gobernador del Estado de México (1993-1995), Emilio Chuayffet Chemor, consciente de las reiteradas demandas populares de los habitantes, envió una iniciativa de ley a la LII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México. Después de su estudio y deliberación el congreso emitió el Decreto 50, publicado en la Gaceta Oficial el 9 de noviembre de 1994, en el cual se crea el municipio 122, Valle de Chalco Solidaridad con 44.57 km<sup>2</sup> (INAFED, 2010).

Por ello y en fundamento en los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de la Ley Orgánica Municipal, se designa un Ayuntamiento provisional, el cual fungió el 30 de noviembre de 1994 al 31 de diciembre de 1996.

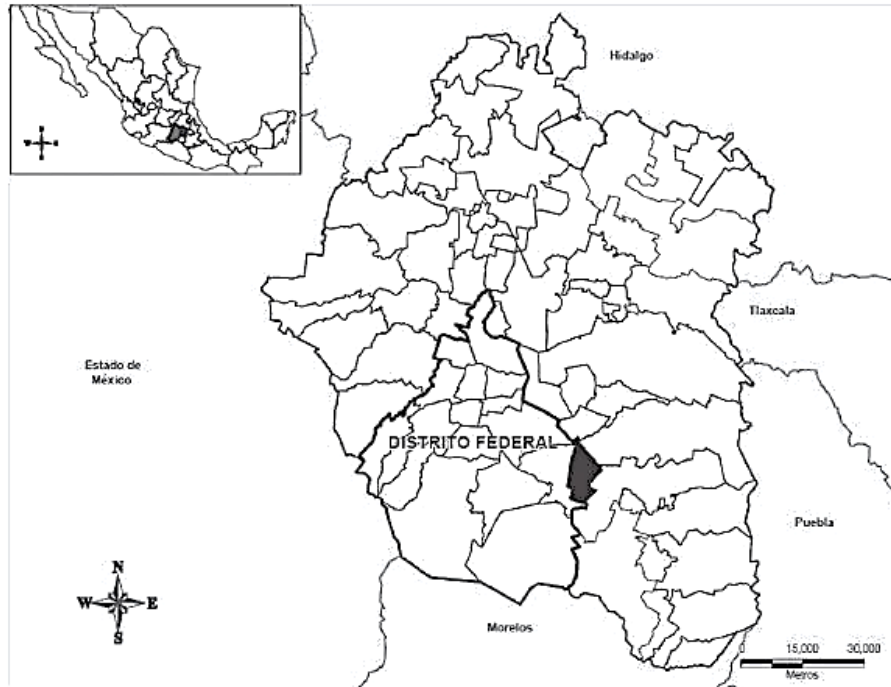
### **3.1.1 Características sociodemográficas del municipio de Valle de Chalco (extensión territorial, densidad de población, hogares y vivienda, educación).**

#### **3.1.2 Extensión Territorial**

Valle de Chalco Solidaridad se localiza al oriente del Estado de México. Limita al norte con los municipios de Ixtapaluca y La Paz, al oriente con Chalco; al poniente

y al sur con la Delegación de Tláhuac, Ciudad de México (INEGI, Marco Geo estadístico 2000). El territorio y los centros de población que forman al municipio, tienen una superficie de 44.53 kilómetros cuadrados.

**Figura 1. Ubicación de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, en el contexto de la zona metropolitana de la Ciudad de México.**



Fuente: Retomado de Juan Flores. La emergencia de la migración internacional en la periferia empobrecida de la Ciudad de México: Valle de Chalco–Solidaridad, Estado de México.

### **3.1.3 Densidad de Población, hogares y vivienda**

La población total de Valle de Chalco Solidaridad según el último Censo de población 2010 asciende a un total de 357,645 habitantes. Del total de habitantes de Valle de Chalco Solidaridad, 181,873 son mujeres y 175,772 son hombres. Valle de Chalco Solidaridad ocupa el puesto 11 de los 125 municipios que hay en el Estado de México lo cual representa un 2,3722 % de la población total de éste. A nivel nacional, Valle de Chalco Solidaridad ocupa el puesto 65 de los 2454 municipios que hay en México y representa un 0,3218 % de la población total del

país ([http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12\\_PRI\\_PVEM\\_NA/Valle\\_de\\_Chalco\\_Solidaridad.pdf](http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12_PRI_PVEM_NA/Valle_de_Chalco_Solidaridad.pdf)).

Según el INEGI (2010) Valle de Chalco Solidaridad cuenta con 88,764 Hogares en 2010. En tanto que el Total de viviendas particulares habitadas asciende para 2010 a 89,552 viviendas.

### **3.1.4 Principales actividades económicas**

El municipio de Valle de Chalco está considerado como una localidad dormitorio, ya que la mayor parte de su población económicamente activa, labora en la Ciudad de México y en la zona metropolitana. Valle de Chalco es un punto de atracción para el desarrollo, pero debido a la falta de empleos en la zona, sigue dependiendo económicamente de los municipios aledaños. La población económicamente activa en 2014, estaba concentrada en la economía informal, con el desarrollo de oficios, comercio, servicios y la construcción.

La actividad económica predominante está en la Cabecera Municipal, donde se desarrolla el pequeño y mediano comercio y los servicios, tanto a nivel formal como informal, representado por los tianguis y ambulante. No hay fraccionamientos industriales, sólo algunas grandes bodegas, aprovechando la colindancia con la autopista a Puebla. Gran parte del territorio del municipio actualmente tiene un uso agrícola, sin embargo debido a las presiones de crecimiento de la ciudad y la falta de uso, poco a poco ha ido albergando asentamientos irregulares (IEEM, 2016-2018).

No existen fuentes primarias de empleo entre el grueso de la población, las tierras "ejidales" mayormente son controladas por personas que se asientan en lugar aledaños al municipio como son Tlahuac y Chalco, el porcentaje de menor grado de comercio que se da en la región obedece a supermercados, mercados y tianguis públicos que abastecen a los pobladores de la zona.

### **3.1.5 Educación**

El municipio cuenta con 235 escuelas de educación básica, media y superior. De éstas 139 son preescolar; 108 primarias, 61 secundarias, 15 bachilleratos, 6 de formación para el trabajo y 3 escuelas superiores. Los alumnos egresados en 2009 según el INEGI fueron 7,461 preescolares, 6,940 de primaria; 4,925 de secundaria y 2,334 de bachillerato.

De acuerdo con datos del INEGI (Censo de población y vivienda 2010) el grado promedio de escolaridad en el Municipio de Valle de Chalco corresponde a un total de 8.10, lo que significa como un 2° y 3° de secundaria ([http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar\\_info.aspx](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx)).

En síntesis, las características sociodemográficas del municipio de Valle de Chalco anteriormente planteadas sirven para identificar el objeto de estudio, además dejan ver que no existe una fuente de empleos sólida, por lo que la administración pública cada trienio se vuelve una de las principales, por ello es importante saber si el municipio cuenta con el recurso humano apto para desarrollar las tareas que la administración pública demanda.

### **3.2 Gobierno y Administración Pública (funciones y estructura)**

El municipio de Valle de Chalco forma parte del Distrito Electoral Local XXVII, que comparte con Chalco, Cocotitlán, Juchitepec, Temamatla y Tenango del Aire.

El gobierno y la administración del municipio de Valle de Chalco Solidaridad están estructurados por un cuerpo colegiado denominado H. Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y Trece Regidores, siete por el principio de mayoría relativa y seis por representación proporcional (Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016).

La Administración Pública Descentralizada, está integrada por Organismos Auxiliares, con personalidad jurídica y patrimonio propios y son: El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), Organismo Público

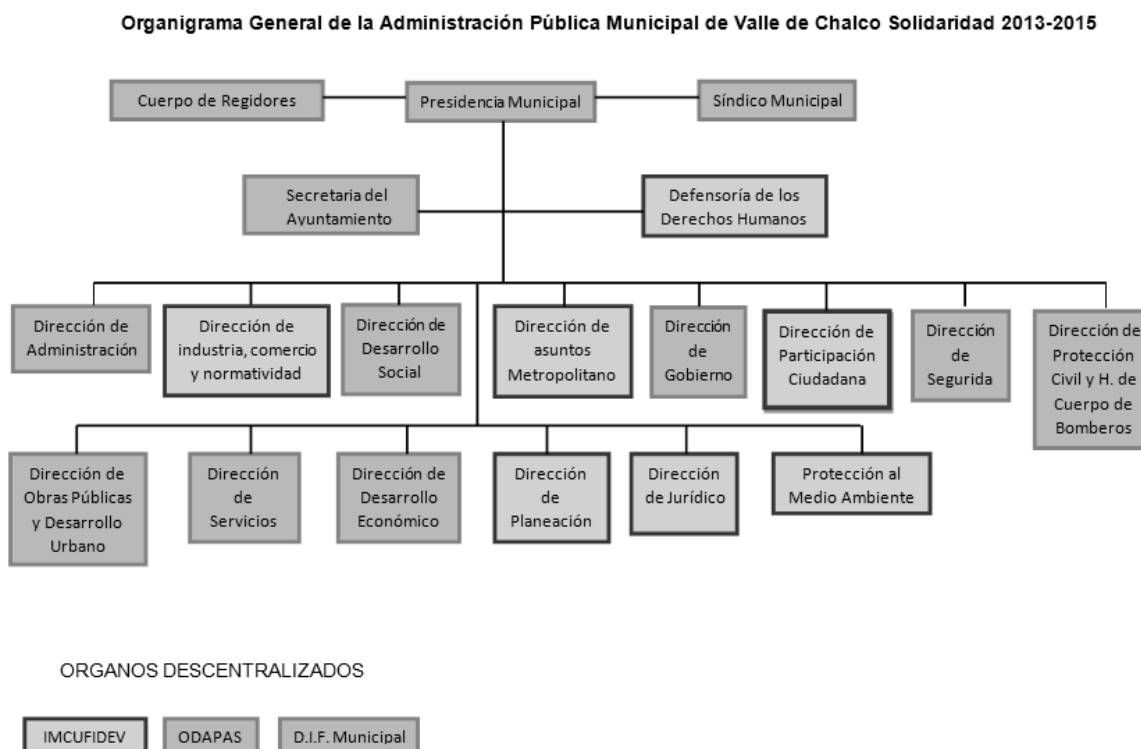


Descentralizado de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.D.A.P.A.S) y el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Valle de Chalco Solidaridad (I.M.C.U.F.I.D.E.V)

Ahora en el ámbito centralizado el municipio cuenta con catorce direcciones; 1) Dirección de Administración, 2) Dirección de Planeación, 3) Dirección de Desarrollo Social, 4) Dirección de Obras Públicas, 5) Dirección de Desarrollo Urbano, 6) Dirección de Servicios Públicos, 7) La Dirección de Industria, Comercio y Normatividad, 8) Dirección de Desarrollo Económico, 9) Dirección de Protección al Medio Ambiente, 10) La Dirección de Gobierno, 11) Dirección de Jurídico, 12) Dirección de Protección Civil y H. Cuerpo de Bomberos, 13) Dirección de Desarrollo Metropolitano, 14) Dirección de Seguridad Pública.

Es importante hacer mención de estas Direcciones ya que la presente investigación está dirigida a conocer cuál es el nivel de profesionalización que tienen los Directores y subdirectores de estas áreas, por ello también se tiene que describir cuáles son sus funciones con la finalidad de hacer una radiografía que nos permita conocer que perfil de servidor público se necesita en estas áreas.

**Figura 2. Organización general de la Administración Pública Municipal de Valle de Chalco Solidaridad.**



Fuente: Elaboración Propia con información del Bando de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco Solidaridad 2016.

La Dirección de Administración: Proporciona a las unidades Administrativas del Gobierno Municipal, los recursos humanos y materiales suficientes para su buen desarrollo, así como conservar, procurar y garantizar el buen y óptimo funcionamiento de las instalaciones y servicios del Palacio Municipal.<sup>2</sup>

La Dirección de Planeación: Se encarga de orientar a las dependencias y unidades Administrativas Municipales para establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos. Así como en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

<sup>2</sup> La información referida a las direcciones se retoma del Bando municipal de policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco

La Dirección de Desarrollo Social: Es la encargada de conducir una política social, para ello, tiene como objetivo implementar estrategias que permitan la integración y destino de los Programas Sociales a implementarse, así como también generar nuevas oportunidades al mayor número de familias y tratar de mejorar en la medida de las posibilidades la calidad de vida de las personas atendiendo para ello las principales necesidades manifestadas por los sectores de la población más desprotegida.

La Dirección de Obras Públicas: Apoyará la ejecución de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, de todas aquellas que sean autorizadas en el o para el Municipio, así mismo, deberá considerar la obra de Infraestructura y equipamiento Urbano Municipal existente, para lograr mejorar la imagen y calidad de la Infraestructura Urbana.

La Dirección de Desarrollo Urbano: Es la responsable del ordenamiento, planificación, administración urbana con el objeto de procurar un desarrollo integral y armónico del municipio, preservando sus recursos naturales y áreas ecológicas y protegidas; así como el crecimiento ordenado de los Asentamientos Humanos, vigilando en todo momento el adecuado uso de suelo; en concordancia con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

La Dirección de Servicios Públicos: Será la responsable de organizar, planear, realizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones óptimas de operación los Servicios Públicos Municipales, fomentando y promoviendo la participación social en la vigilancia, conservación y funcionamiento.

La Dirección de Industria, Comercio y Normatividad: Emitirá licencias de funcionamiento, cédulas de Identificación de empadronamiento, Autorizaciones y/o Permisos a los establecimientos comerciales, industriales, de prestación de servicios, espectáculos y diversiones públicas, así como los permisos correspondientes para comercio en vía pública y mercados conforme a las disposiciones que establece la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México.

La Dirección de Desarrollo Económico: Tendrá a su cargo regular, promover, fomentar, gestionar e impulsar el asentamiento de la iniciativa privada en el territorio municipal, así como también diseñar políticas y programas necesarios para la promoción de empleo y capacitación para el trabajo.

La Dirección de Protección al Medio Ambiente: Es la encargada de preservar y restaurar el equilibrio ecológico del municipio, a través de la implementación de programas de conservación ecológica y el cuidado animal.

La Dirección de Gobierno: Será la encargada a través de su titular de fomentar y promover el orden y la paz social dentro del territorio Municipal. Debe informar oportunamente al Presidente Municipal del comportamiento, la opinión y el sentir social de la población, así como de los acontecimientos políticos y sociales de mayor relevancia.

La Dirección de Jurídico: Actuará en los juicios y demandas que se vea involucrada la administración municipal defendiendo los intereses de este.

La Dirección de Protección Civil y H. Cuerpo de Bomberos: Esta dirección tiene como objetivo dar respuesta a las demandas de prevención, seguridad y auxilio, con el objetivo común de proteger y salvaguardar a la comunidad del municipio.

La Dirección de Desarrollo Metropolitano: Promoverá e impulsará acciones encaminadas a la eficaz interacción entre los Municipios colindantes y la Ciudad de México, aplicando políticas integrales relacionadas a la protección del medio ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la calidad y derivados del transporte público y las demás a favor del desarrollo de los entes involucrados.

La Dirección de Seguridad Pública: comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de conformidad con la Ley.

### 3.3 Perfil de Profesionalización

En el presente capítulo se muestra a detalle el análisis y la interpretación de la investigación “Profesionalización de Funcionarios Públicos Administrativos del municipio de Valle de Chalco Solidaridad 2016”, en la que se tiene como variables independientes: la disposición a institucionalizar, designación por concurso y la designación por patronazgo. Como variable dependiente se encuentra la profesionalización; estas variables se midieron a través de una técnica cualitativa, la entrevista.

La técnica cualitativa se aplicó a 18 casos que fueron funcionarios públicos administrativos, directores y subdirectores de las áreas administrativas de Valle de Chalco (ver cuadro 5). También se recolectó información de Subdirectores y Jefes de Departamento a través de la plataforma SAIMEX (Sistema de Acceso a la Información Mexiquense).

**Cuadro 5. Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento del Municipio de Valle de Chalco.**

Número de Caso	Nombre	Cargo
1	Noé Tello Cruz	Director de Administración
2	José Luis Galván Ramírez	Director de Comercio y Normatividad
3	Julio Gabriel Flores León	Director de Desarrollo Económico
4	Azucena Marisol Flores León	Director de Desarrollo Económico
5	Jorge Consuelos Olivares	Director de Desarrollo Metropolitano
6	Manuel Jiménez Reyes	Director de Desarrollo Urbano
7	Marcelino Guzmán León	Director de Gobierno
8	Juan Lino Alonso Salgado	Director de Jurídico
9	Orlando Llera Vargas	Director de Obras Públicas
10	Salvador Hernández Sánchez	Director de Planeación
11	José Carrillo Romo	Director de Protección al Medio Ambiente
12	Pablo González Carrillo	Director de Protección Civil
13	René Vargas Ciriaco	Director de Servicios Públicos
14	Moisés Bautista Martínez	Secretario del H. Ayuntamiento
15	Víctor Martín Miranda Tenorio	Subdirector de Desarrollo Metropolitano
16	Enrique García Herrera	Subdirector Operativo de Desarrollo Urbano
17	Domitilo Guzmán Villegas	Subdirector Técnico de Desarrollo Urbano
18	Javier Pérez Rivera	Tesorero Municipal
19	Montes López Jonathan	Subdirector B Administración
20	Matías Varela María Esther	Subdirector A Administración

21	Palacios Cusió Isaac	Subdirector A Comercio y Normatividad
22	Villanueva Gómez Carlos Cesar	Subdirector A Comercio y Normatividad
23	Teófilo Beristáin Esther	Subdirector B Atención a la Mujer
24	Mora Esquivel Rosa Aurora	Subdirector B Cultura
25	Cortez flores Sonia	Subdirector B Educación
26	Rodríguez Sánchez Gustavo	Subdirector B Protección al Medio Ambiente
27	Aguilar Montalvo Manuel Alejandro	Subdirector B Recursos Humanos
28	García Popotla Daniel Enrique	Subdirector B Registro Civil Coord. Gral.
29	Gómez López Alfredo Genaro	Subdirector C Administración
30	Rodríguez Pozos Evangelina	Subdirector C Comercio y Normatividad
31	Lagunas Román Fermín	Subdirector C Desarrollo Social
32	Méndez García Miguel	Subdirector C Educación
33	Reyes García Luis Alberto	Subdirector C Movilidad
34	Pérez Barrera Roció Jocelyn	Subdirector C Obras Públicas
35	Martínez Solís Osvaldo	Subdirector C Presidencia
36	Alvarado Lemus Santiago	Subdirector C Servicios Públicos
37	Guerrero Fernández Bertha	Jefe de Departamento A / Administración
38	Ariza Soto Juan Carlos	Jefe de Departamento A / Tesorería
39	Téllez Luis Juan Carlos	Jefe de Departamento A/ Comercio y Normatividad
40	Sánchez Martínez Adían	Jefe de Departamento A/ Presidencia
41	Santana García Juana	Jefe de Departamento A/ Presidencia
42	Montalvo Hernández Reveriano	Jefe de Departamento A/ Tesorería
43	Vega Aburto Angélica	Jefe de Departamento A/ Tesorería
44	Contreras Trinidad Itati Sulikey	Jefe de Departamento B / Seguridad Pública
45	Espinosa Pichardo Karina Elizabeth	Jefe de Departamento B / Seguridad Pública
46	García Botello Mari David	Jefe de Departamento B / Sindicatura
47	García Sánchez Fernando Javier	Jefe de Departamento B/ Fomento y Vinculación Empresarial
48	García Arana José Alberto	Jefe de Departamento B/ Obras Públicas
49	Reyes Martínez Luis Enrique	Jefe de Departamento C/ Administración
50	Velázquez Juárez Santa Berenice	Jefe de Departamento C/ Administración
51	Hernández Flores José Luis	Jefe de Departamento C/ Comercio y Normatividad
52	Hernández Mora Alicia Gisela	Jefe de Departamento C/ Comercio y Normatividad
53	Santiago García Atenogenes Adán	Jefe de Departamento C/ Desarrollo Metropolitano
54	Ventura Mancilla Maricela	Jefe de Departamento C/ Desarrollo Social
55	Méndez Gómez Aureliano Jordan	Jefe de Departamento C/ Desarrollo Urbano
56	García Pichardo Eduardo	Jefe de Departamento C/ Obras Públicas
57	Villa Espinosa Francisco	Jefe de Departamento C/ Servicios Públicos
58	Cabrera Ramos Sarai	Jefe de Departamento D / Tesorería
59	Magdaleno Escobar Elizabeth	Jefe de Departamento D / Tesorería
60	Núñez Borja Ana María	Jefe de Departamento D / Tesorería
61	Romero Ventura Silvia	Jefe de Departamento D / Tesorería
62	Hernández Damián Pedro Antonio	Jefe de Departamento D/ Tesorería
63	Martínez Posadas Ericka Beatriz	Jefe de Departamento D/ Tesorería

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas e información solicitada a través SAIMEX.

La investigación está dirigida a los funcionarios públicos, porque son estos los responsables del diseño, instrumentación y evaluación de políticas a implementar en el municipio, de tal modo que es de suma importancia que sean quienes cuenten con la preparación técnica y social durante el desempeño de las funciones públicas.

El Perfil de Profesionalización de los funcionarios administrativos de Valle de Chalco, brinda la certidumbre de saber cuáles son las aptitudes laborales con las que debe contar un funcionario público. El indicador que se midió a través de 5 preguntas fue la Profesionalización (ver cuadro 6). El término de profesionalización para efectos de esta investigación se entiende como: la dedicación, especialización, vocación y experiencia que deben tener los responsables de un puesto, función o cargo público.

**Cuadro 6. Indicadores Variable Profesionalización.**

Variable	N/P	Preguntas
Profesionalización	1	¿Con qué nivel de estudios cuenta?
	2	¿Cuál es su experiencia en el ámbito público anterior al cargo que ocupa?
	3	¿Cuál es su experiencia en el ámbito político anterior al cargo que ocupa?
	4	¿Cuál es el tiempo que le dedica a la función pública?
	5	¿Qué tan satisfecho se siente con su función pública?

Fuente: Elaboración Propia con base en la entrevista realizada.

De acuerdo con los resultados que arrojó la técnica en cuanto a la preparación académica de los funcionarios públicos, del número total de casos se divide de la siguiente manera: cuatro cuentan con Licenciatura terminada; dos tiene Licenciatura trunca y uno con Bachillerato trunco. De este modo se puede señalar que en teoría, la mitad de los entrevistados son servidores públicos profesionalmente aptos para cumplir con las funciones que les han sido otorgadas.

Por tanto la profesionalización “es fundamental e importante para el desempeño del servicio público (...) y solo así se puede atender la problemática social y científicamente dar resultados y respuesta” (Jimenez, 2016). Por ello la profesionalización implica administrar un cargo de manera especializada con preparación, capacidad y experiencia en virtud de poder cumplir con las tareas que demanda el municipio.

Por otra parte se tiene la idea de que la profesionalización solamente se refiere a la búsqueda de personal ampliamente preparado académicamente, sin embargo, con la profesionalización de los funcionarios públicos se buscan otro tipo de cuestiones como, por ejemplo: el buen trato del servidor público con la ciudadanía, la mejora en la capacidad de gestión, así como brindar una mejor calidad en los trámites y servicios que se prestan a la ciudadanía.

Es por ello que el perfil de profesionalización del funcionario público administrativo municipal, implica medir en este caso, la experiencia que han tenido los servidores tanto en ámbito público como en el ámbito político.

El hecho de que los funcionarios tengan la experiencia tanto en el ámbito público como en el ámbito político, permitiría que las tareas que la administración pública municipal demanda, sean realizadas con una mayor destreza por aquellos que tengan las habilidades y el conocimiento.

La experiencia habría de sustituir al aprendizaje y la capacitación constantes; la estabilidad de los funcionarios reduciría la incertidumbre y la precariedad de los sistemas de coordinación entre gobiernos; y las políticas públicas podrían contar con una visión de largo aliento (Merino, 2006:5).

Por otra parte la experiencia en el ámbito público anterior al cargo con el que cuentan los funcionarios públicos administrativos de Valle de Chalco Solidaridad nos deja ver de cierta manera que, en efecto los funcionarios entrevistados cuentan con experiencia en el ámbito público, sin embargo, no se debe perder de vista que no todos han ocupado cargos de relevancia, inclusive para la gran mayoría de los



subdirectores y jefes de departamento de área la experiencia anterior al cargo es casi nula (ver cuadro 7).

**Cuadro 7. Indicador experiencia en el ámbito público anterior al cargo que ocupan Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de Valle de Chalco**

N/C	Nombre	Cargo	Experiencia en el ámbito público anterior al cargo
1	Noé Tello Cruz	Director de Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>° 1997 Jefe de Patrimonio Municipal en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco.</li> <li>°1998-2000 Director de Desarrollo Económico en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco.</li> <li>°2000-2003 Asesor Congreso de la Unión H. Cámara de Diputados.</li> <li>°2003-2006 11vo regidor en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco.</li> <li>°2006-2009 asesor de presidencia en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco.</li> <li>Presidente Municipal del PRD 2012-2015</li> </ul>
2	José Luis Galván Ramírez	Director de Comercio y Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Dir. de servicios Públicos 2006-2009</li> <li>° Síndico Municipal 2012-2015</li> </ul>
3	Julio Gabriel Flores León	Director de Desarrollo Económico	°15 años como policía (2010-2015).
4	Azucena Marisol Flores León	Director de Desarrollo Económico	Sin experiencia en cargos públicos.
5	Jorge Consuelos Olivares	Director de Desarrollo Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Notificador de O.D.A.P.A.S 2000-2001</li> <li>° Dir. IMCUFIDE 2006</li> </ul>
6	Manuel Jiménez Reyes	Director de Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Director general del sistema integral de la familia, 1990.</li> <li>° Director de comercio.</li> <li>° Asesor técnico de Presidencia.</li> <li>° Dos veces Secretario del honorable Ayuntamiento.</li> <li>° Secretario técnico y</li> <li>° Director general del DIF de 2003 a 2009</li> </ul>

7	Marcelino Guzmán León	Director de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Regidor 94-96</li> <li>° Director de gobierno 2006-2009</li> </ul>
8	Juan Lino Alonso Salgado	Director de Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Auxiliar del DIF.</li> <li>° Encargado de la procuraduría.</li> <li>° Coordinador jurídico del DIF.</li> <li>° Asesor en la onceava regiduría.</li> </ul>
9	Orlando Llera Vargas	Director de Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>° 2009-2012 Director O.D.A.P.A.S</li> <li>° 2006-2009 Síndico Municipal</li> <li>° 2003-2006 Director O.D.A.P.A.S</li> <li>° 2000-2003 Director de Alcantarillado O.D.A.P.A.S</li> <li>° 1996-2000 Jefe de Departamento de alcantarillado y saneamiento O.D.A.P.A.S. Valle de Chalco</li> </ul>
10	Salvador Hernández Sánchez	Director de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Director de Administración 2006-2009</li> <li>° Director de Planeación 2009-2012</li> </ul>
11	José Carrillo Romo	Director de Protección al Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Delegado Municipal</li> </ul>
12	Pablo González Carrillo	Director de Protección Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Delegado Municipal 2000-2003</li> <li>° Dir. De Alcantarillado y saneamiento 2003-2006</li> <li>° Dir. De Comercialización 2006-2009</li> <li>° Dir. De Desarrollo Urbano 2009-2012</li> </ul>
13	René Vargas Ciriaco	Director de Servicios Públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>° 2007 Coordinador Operativo Industria Comercio y Normatividad en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco.</li> </ul>
14	Moisés Bautista Martínez	Secretario del H. Ayuntamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Sin experiencia en administración pública ( cuenta con una base de taxis y mototaxis)</li> </ul>
15	Víctor Martín Miranda Tenorio	Subdirector de Desarrollo Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Honorario en el Ministerio Público de San Cristóbal 2010.</li> </ul>
16	Enrique García Herrera	Subdirector Operativo de Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia de 12 años</li> <li>° Coordinador de gobierno.</li> <li>° Jefe de departamento de gobierno.</li> </ul>
17	Domitilo Guzman Villegas	Subdirector Técnico de Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Dos veces regidor</li> <li>° Director de salud</li> <li>° Subdirector de gobierno</li> </ul>
18	Javier Pérez Rivera	Tesorero Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>° 2015 Contador Cocotitlán</li> <li>° 2013 Subdirector de licitaciones Valle de Chalco</li> <li>° 2010 Contador Municipal Ozumba</li> <li>° 2006 Tesorero Municipal</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>° 2003 Subtesorero de contabilidad</li> <li>° 2001 Contador General</li> <li>° 1997 Contralor Municipal H. Ayuntamiento de Valle de Chalco</li> <li>° 1995 Tesorero O.D.A.P.A.S H. Ayuntamiento de Valle de Chalco</li> </ul>
19	Montes López Jonathan	Subdirector B Administración	2013-2015 Asesor de Diputado Federal (Ramón Montalvo Hernández)
20	Matías Varela María Esther	Subdirector A Administración	<p>2000 INEGI Jefe de Entrevistadores</p> <p>2003-2009 Secretaria en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco (Dirección de Obras Públicas, Presidencia Municipal, Dirección General O.D.A.P.A.S, Dirección de Ecología)</p> <p>2013-2015 Subdirector de Recursos Materiales y Control Vehicular en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco</p>
21	Palacios Cosió Isaac	Subdirector A Comercio y Normatividad	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
22	Villanueva Gómez Carlos Cesar	Subdirector A Comercio y Normatividad	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
23	Teófilo Beristaín Esther	Subdirector B Atención a la Mujer	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
24	Mora Esquivel Rosa Aurora	Subdirector B Cultura	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
25	Cortez flores Sonia	Subdirector B Educación	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
26	Rodríguez Sánchez Gustavo	Subdirector B Protección al Medio Ambiente	<p>2000-2003 O.D.A.P.A.S Nezahualcóyotl Coordinador de abastecimiento de agua potable</p> <p>2000-2003 O.D.A.P.A.S Nezahualcóyotl Jefe de Pozos</p> <p>2003-2006 O.D.A.P.A.S Valle de Chalco Dirección de Alcantarillado</p> <p>2006-2009 O.D.A.P.A.S Valle de Chalco Subdirector General Técnico Operativo</p>
27	Aguilar Montalvo Manuel Alejandro	Subdirector B Recursos Humanos	2002 Capturista IEEM Proceso Electoral 2002-2003
28	García Popotla Daniel Enrique	Subdirector B Registro Civil Coord. Gral.	<p>2006-2009 Notificador O.D.A.P.A.S Valle de Chalco</p> <p>2009-2012 Auxiliar Administrativo Valle de Chalco</p> <p>2013 Subdirector B Secretaria del H. Ayuntamiento de Valle de Chalco</p>

29	Gómez López Alfredo Genaro	Subdirector C Administración	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
30	Rodríguez Pozos Evangelina	Subdirector C Comercio y Normatividad	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
31	Lagunas Román Fermín	Subdirector C Desarrollo Social	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
32	Méndez García Miguel	Subdirector C Educación	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
33	Reyes García Luis Alberto	Subdirector C Movilidad	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
34	Pérez Barrera Roció Jocelyn	Subdirector C Obras Públicas	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
35	Martínez Solís Osvaldo	Subdirector C Presidencia	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
36	Alvarado Lemus Santiago	Subdirector C Servicios Públicos	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
37	Guerrero Fernández Bertha	Jefe de Departamento A / Administración	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
38	Ariza Soto Juan Carlos	Jefe de Departamento A / Tesorería	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
39	Téllez Luis Juan Carlos	Jefe de Departamento A/ Comercio y Normatividad	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
40	Sánchez Martínez Adían	Jefe de Departamento A/ Presidencia	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
41	Santana García Juana	Jefe de Departamento A/ Presidencia	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
42	Montalvo Hernández Reveriano	Jefe de Departamento A/ Tesorería	° 2012-2015 Catastro Valle de Chalco
43	Vega Aburto Angélica	Jefe de Departamento A/ Tesorería	° 2012-2015 Valle de Chalco
44	Contreras Trinidad Itati Sulikay	Jefe de Departamento B / Seguridad Pública	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
45	Espinosa Pichardo Karina Elizabeth	Jefe de Departamento B / Seguridad Pública	°2007-2008 Apoyo en Secretaria de Acuerdos/ Tribunal Federal de Justicia del D.F.
46	García Botello Mari David	Jefe de Departamento B / Sindicatura	°2013-2015 Sindicatura del H. Ayuntamiento de Valle de Chalco
47	García Sánchez Fernando Javier	Jefe de Departamento B/ Fomento y Vinculación Empresarial	°1995-1996 Jefe de Departamento de Obra H. Ayuntamiento de Valle de Chalco °1997-1998 Jefe de Programas CODEM H. Ayuntamiento de Valle de Chalco °2001-2004 Contralor B H. Ayuntamiento de Valle de Chalco
48	García Arana José Alberto	Jefe de Departamento B/ Obras Públicas	°2014-2015 Jefe de Departamento DIF de Valle de Chalco

49	Reyes Martínez Luis Enrique	Jefe de Departamento C/ Administración	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
50	Velázquez Juárez Santa Berenice	Jefe de Departamento C/ Administración	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
51	Hernández Flores José Luis	Jefe de Departamento C/ Comercio y Normatividad	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
52	Hernández Mora Alicia Gisela	Jefe de Departamento C/ Comercio y Normatividad	° Secretaria de la dirección de Desarrollo Urbano
53	Santiago García Atenogenes Adán	Jefe de Departamento C/ Desarrollo Metropolitano	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
54	Ventura Mancilla Maricela	Jefe de Departamento C/ Desarrollo Social	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
55	Méndez Gómez Aureliano Jordan	Jefe de Departamento C/ Desarrollo Urbano	°2003-2006 Inspector, visitador y ejecutor de Desarrollo Urbano en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco °2001-2003 Jefe de Departamento Desarrollo Económico en el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco
56	García Pichardo Eduardo	Jefe de Departamento C/ Obras públicas	°2013-2015 O.D.A.P.A.S Director de área H. Ayuntamiento de Valle de Chalco
57	Villa Espinosa Francisco	Jefe de Departamento C/ Servicios Públicos	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
58	Cabrera Ramos Sarai	Jefe de Departamento D / Tesorería	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
59	Magdaleno Escobar Elizabeth	Jefe de Departamento D / Tesorería	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
60	Núñez Borja Ana María	Jefe de Departamento D / Tesorería	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
61	Romero Ventura Silvia	Jefe de Departamento D / Tesorería	Sin experiencia administrativa anterior al cargo
62	Hernández Damián Pedro Antonio	Jefe de Departamento D/ Tesorería	° 2012-2015 Auxiliar en contabilidad
63	Martínez Posadas Ericka Beatriz	Jefe de Departamento D/ Tesorería	Sin experiencia administrativa anterior al cargo

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas e información de SAIMEX.

Es importante mencionar que los entrevistados han trabajado durante varios años en el ámbito municipal, y se puede apreciar una tendencia de trabajo por periodos de tiempo interrumpidos entre administraciones. Con lo anterior se reafirma uno de los principales conflictos con los que se encuentra la profesionalización a nivel municipal, “el escenario que prevalece es el del cambio trianual de los cuadros

directivos” (Merino, 2006:3). De tal forma que si el principio de no reelección inmediata que predomina en el ayuntamiento se ha convertido en una de las causas por las cuales ha resultado imposible establecer un servicio profesional de largo plazo, se debería estar planteando como una posible solución el hecho de mantener a los mejores funcionarios por un periodo más extenso.

Pero ¿por qué es importante conocer cuál ha sido la experiencia de los funcionarios públicos administrativos? La experiencia previa que ha tenido una persona nos figura un cuadro del perfil con el que cuenta, así como las habilidades que ha desarrollado a lo largo de su carrera profesional; por tanto es importante saber si esta experiencia adquirida se considera para posicionar a los funcionarios públicos en un cargo. Sin embargo, podemos ver que la realidad es otra y no necesariamente siempre sucede de esta manera; por ejemplo, en el caso de Julio Gabriel Flores León, Director de Desarrollo Económico, su experiencia en el ámbito público es de 15 años como policía, sin tratar de menospreciar la capacidad y habilidades del funcionario a primera instancia lo anterior refleja que no se establece un perfil y que la asignación de puestos parte más bien de supuestos basados en la lealtad y en la cercanía con los presidentes municipales, como veremos más adelante.

Ahora en cuanto a la experiencia en el ámbito político anterior al cargo con la que cuentan los funcionarios públicos administrativos de Valle de Chalco Solidaridad nos permite ver que todos se encuentran en participación activa en un partido político a través de organizaciones que como veremos son un factor importante para que ocuparan los cargos que actualmente desempeñan.

Por otra parte “es un hecho evidente que el número de hombres y mujeres que tienen a la política como profesión habitual, ha crecido enormemente en los últimos años” (Alcántara, 2013: 20). En este sentido la política se ha convertido en una actividad de sustento como cualquier otra profesión, es por ello que la competencia de quienes entran en la política en cualquiera de los tres niveles de gobierno se ha incrementado, pero no por eso es menor la exigencia, en todos los ámbitos se requiere de profesionales de calidad, por esta razón es de suma

importancia que la experiencia política que posea un funcionario público permitirá brindar un mejor desempeño.

Sí existe experiencia (política o administrativa) por parte de los funcionarios públicos, y estos repiten en diversas administraciones, independientemente de la afiliación partidista a la que pertenezcan, quiere decir que hay una disposición a institucionalizar, en ese sentido está dirigido el siguiente apartado.

### 3.4 Disposición a Institucionalizar

En este apartado se pretende explicar la disposición que existe por parte del municipio de Valle de Chalco para institucionalizar la profesionalización, es decir, cuáles son las medidas que está tomando el municipio para estabilizar y fortalecer la profesionalización de funcionarios públicos en el municipio. La variable “Disposición a Institucionalizar” se midió a través de 8 preguntas (ver cuadro 8).

**Cuadro 8. Indicadores de la variable Disposición a institucionalizar.**

Variable	N/P	Preguntas
Disposición a Institucionalizar	6	¿Qué tan importante es para usted la profesionalización en el ámbito público?
	7	Según su punto de vista ¿Qué tan importante es para usted contar con funcionarios públicos preparados?
	8	¿Considera que contar con funcionarios profesionalizados puede traer consigo un mejor desempeño al municipio?
	9	En su opinión ¿Cuál es la postura que tiene la presente administración respecto a profesionalizar a los funcionarios públicos administrativos?
	10	¿Cuál es el último curso de actualización que usted ha tomado?
	11	Desde su perspectiva ¿Cuál es la importancia de recibir capacitación?

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Hay que recordar que la profesionalización de los funcionarios públicos, está encaminada por dos rumbos; uno dirigido hacia la profesionalización a través de la institucionalización del Modelo Burocrático, y el otro, hacia las nuevas técnicas de la Nueva Gestión Pública. El modelo burocrático de Weber consiste en que se definen las atribuciones de los servidores públicos mediante leyes y reglamentos en

tanto que la Nueva Gestión Pública consiste en la elevación de la calidad de los servicios que se ofrecen a la sociedad para su bienestar.

Así mismo, la disposición a institucionalizar se contrapone en dos sentidos, el primero que va encaminado a lo que se establece formalmente en las leyes y por otra parte las acciones que realmente está llevando a cabo el municipio.

De esta manera el municipio de Valle de Chalco en el Plan de Desarrollo Municipal se plantea como objetivo en cuanto al tema de profesionalización lo siguiente:

Profesionalizar y capacitar a los servidores públicos que integran la presente administración con la finalidad de brindar una mejor calidad en los trámites y servicios que se prestan a la ciudadanía que así lo requieren. Es así como mediante la profesionalización del personal que integra el H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad se ofrecerán mejores servicios (PDM 2016:163).

Cabe aclarar además que esa medida abarca a todo el personal tanto operativos, administrativos, sindicalizados y policías municipales.

Partiendo de que la administración del municipio se ha dado cuenta que la profesionalización de los servidores públicos es importante para poder mejorar la capacidad de la administración y así brindar mejores servicios, se debe plantear a través de estrategias y líneas de acción claras, cómo es que lo conseguirá. Por ello lo que se establece en el Plan de Desarrollo municipal es lo siguiente:

aquellos que aún no han logrado cubrir un perfil profesional mayor (...) podemos asegurar que todos se encuentran altamente comprometidos con la ciudadanía y se capacitan día a día para poder así brindar mejores resultados en el desempeño de sus funciones (...) el compromiso por mantener capacitados a cada uno de los servidores que brindan atención a la ciudadanía siempre en el entendido de que un servidor mejor capacitado es un ser humano más comprensivo y que logrará desenvolverse y desarrollarse ampliamente personal y profesionalmente y con ello brindará un mejor apoyo dando mayor confianza y certidumbre al ciudadano de que sus trámites están realizados por las mejores manos (PDM, 2016:163).

Con lo anterior podemos ver que el municipio de Valle de Chalco en efecto establece en un documento oficial la necesidad de profesionalizar, con la finalidad de brindar un mejor servicio, sin embargo, las estrategias y líneas de acción no son claras, no dice de qué manera se lograra que los servidores públicos adquieran esa



profesionalización y parece más bien un discurso, un ideal a alcanzar. Esto último va de la mano con el sistema burocrático de Max Weber ya que recordemos que lo que se pretende con este modelo es “definir oficialmente una serie de atribuciones fijas de los servidores públicos mediante leyes y reglamentos”.

Por otra parte se encuentran las acciones que realmente está llevando a cabo el municipio respecto a profesionalizar. “Es un reto que tiene el presidente con esta administración, él anunciaba que quería una administración diferente a las que aún él había tenido anteriormente” (García, 2016). La postura que tiene la presente administración en base a los testimonios recabados son las siguientes:

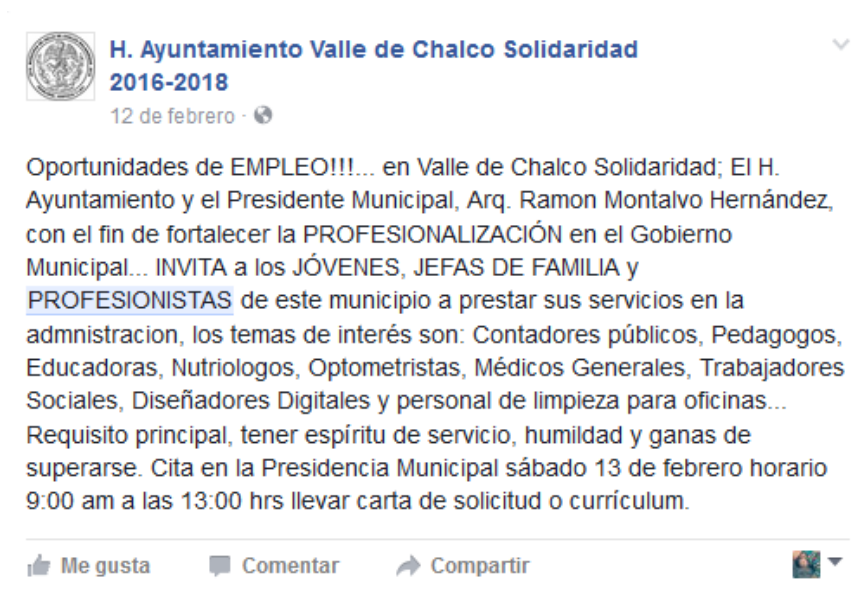
Creo que este gobierno (...) si se está preocupando por profesionalizar al funcionario pero más que eso se está enfocando en hacer conciencia en todos los servidores públicos (...) cambiemos esa imagen de la burocracia de la Administración pública municipal, creo yo se está preocupando porque demos otra imagen y no solamente en dicho sino en hecho que eso es lo que importa (Flores, 2016).

Me he percatado que el presidente actual sí le está dando una importancia muy grande a esto de la profesionalización si no mal recuerdo hace un mes y medio salió una convocatoria para contratar profesionistas que es lo que se requiere (..) creo que la importancia que le está dando el presidente pues es muy grande para poder tomar esta determinación y romper con el esquema de va a traer a sus cuates sepan o no sepan, también está la certificación de funcionarios, esto únicamente demuestra que el presidente tiene el interés de contar con gente profesional (Alonso, 2016).

La mayoría de los testimonios de los entrevistados permiten interpretar que la actual administración le está dando importancia al tema de la profesionalización, inclusive mencionan que se lanzó una convocatoria a través de las redes sociales con la finalidad de contratar profesionistas, buscando gente muy específica que cumpla con un perfil que requiere alguna dirección en particular.

Hace poco hubo una convocatoria para reclutar profesionistas incluso esta cuestión fue totalmente separada de la cuestión política, fueron sólo profesionistas los que se postularon y a los que se les dieron determinados cargos y no fueron cargos mínimos, ósea si hay apertura por parte de la Administración Pública para el reclutamiento de profesionistas si tener ninguna afinidad política (Miranda, 2016).

**Figura 3. Convocatoria hecha en la página oficial de facebook del H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad para Profesionistas.**



Fuente:(<https://www.facebook.com/H-Ayuntamiento-Valle-de-Chalco-Solidaridad-2016-2018-904922002954769/?fref=ts>).

En este sentido el Presidente municipal “les pide a los posibles contratantes candidatos que le explicarán a través de una carta por qué los tenía que elegir (...) y de ahí él elige a los que consideró que eran las personas indicadas (Alonso, 2016)”. La cita anterior es de llamar la atención, ya que como se analizará más adelante si bien se habla de una apertura para contratar profesionistas y colocarlos en áreas específicas, al triangular la información con el siguiente apartado “Metodo de designación” se puede ver claramente que la designación de puestos obedece a otro tipo de mecanismos.

Otro aspecto importante de la profesionalización en el municipio es el que está encaminado hacia el enfoque de la Nueva Gestión Pública, ya que con este enfoque se pretende que las administraciones públicas sean más competitivas y más eficientes dado que proporciona mejores recursos, políticas, capacidades y programas que fortalecen la acción del gobierno.

Por consiguiente es importante conocer cuál es la opinión que se tiene al interior del seno municipal con respecto a contar con funcionarios públicos preparados y si estos pueden traer consigo un mejor desempeño al municipio.

La importancia de contar con funcionarios públicos preparados dentro de la administración pública municipal, desde mi punto de vista se divide en dos grupos; 1) los que de cierta manera están a favor de que existan profesionales en la función pública y 2) los que opinan que no hay diferencia entre el funcionario público profesional y el que no lo es.

Como bien lo menciona Julio Gabriel Flores León, Director Desarrollo Económico en la administración “es fundamental contar con gente profesional, para darle una mejor dirigencia al gobierno municipal”. Contar con gente profesional es de suma importancia para poder establecer el enfoque de la NGP.

Sin embargo, hay funcionarios que opinan que no hay diferencia entre un profesional y la gente que no lo es, para ellos el profesional carece de experiencia y muchas veces de valores, como se afirma en los siguientes testimonios:

Ser una persona profesionista no da la garantía de que nos dé un buen servicio, desde mi punto de vista es mucho más importante, contar con funcionarios públicos que tengan bien establecidos sus valores, hay funcionarios públicos que no son profesionistas, pero tienen sus valores bien definidos y bien arraigados y muchas veces te rinde más o te da un mejor servicio ese funcionario público con buenos valores que el profesionista que a lo mejor sea elitista ¿no? o que sea discriminatorio (Flores, 2016).

He encontrado personas mucho más preparadas, pero la preparación la utilizan muchos para lucrar con la gente, yo veo que muchos no utilizan la palabra honestidad y es gente muy preparada que ha caído de donde están por esa misma razón, por eso un servidor público debe ser al 100% honesto, para poder servir, esa es la base y fundamento de todo (García, 2016).

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos si contar con funcionarios profesionalizados puede traer consigo un mejor desempeño al municipio.

Contar con gente profesional permitirá un mejor desempeño ya que el funcionario “al saber cómo desempeñar sus funciones es más eficaz al buscar los medios idóneos para un mejoramiento al municipio” (Miranda, 2016).

En contraste con lo anterior, es muy importante que para poder desempeñar un cargo público un funcionario deba tener un conocimiento previo o especializado para una mejor ejecución en las tareas que requiera la administración. Pero no solamente es bueno contar con personal profesional también es de suma

importancia relacionarse con personal que acumulan varios años de experiencia en la administración.

### 3.5 Método de Designación

Este apartado está dedicado a interpretar lo que sucede con el método de designación de funcionarios públicos en el municipio de Valle de Chalco. Se encuentra dividido en dos partes; en la primera se hará un análisis de la “Designación por concurso”, cuya variable se midió a través de 3 preguntas (ver cuadro 9) en tanto que en el segundo apartado se hará lo propio con la “Designación por patronazgo político”.

La Designación por concurso se entiende como aquel procedimiento por el cual se otorgan puestos de trabajo dentro de la Administración Pública mediante una selección específica que habitualmente se lleva a cabo en función de sus méritos y capacidades, que se demuestran mediante pruebas.

**Cuadro 9. Variable Designación por Concurso.**

Variable	N/P	Preguntas
Designación por concurso	12	¿Podría decirme por favor de qué manera ingreso usted a su cargo actual?
	13	En su opinión ¿por qué sería importante que el acceso a la función pública este apegado a exámenes de competencia?
	14	¿Considera que las personas que ocupan los cargos son las idóneas de acuerdo a su preparación?

Fuente: Elaboración Propia con base en las entrevistas realizadas.

Con la designación por concurso se pretende que la administración pública involucre procedimientos de selección para el servicio público, con base en un sistema de mérito que permita que se lleve a cabo una evaluación competitiva y exámenes de conocimiento y experiencia, con la finalidad de garantizar que los aspirantes tengan

las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse en el cargo.

**Cuadro 10. Indicador forma por la cual ingreso.**

N/C	Nombre	Cargo	¿De qué manera ingresó usted a su cargo actual?
1	Manuel Jiménez Reyes	Director de Desarrollo Urbano	A través de una participación ardua y entregada a la política.
2	Domitilo Guzmán Villegas	Subdirector Técnico de Desarrollo Urbano	Soy militante de una de las corrientes del PRD y solamente por esa razón me compartieron este lugar, son compromisos políticos que se hacen en el transcurso de las acciones del partido.
3	Enrique García Herrera	Subdirector Operativo de Desarrollo Urbano	Yo por cuestiones de trabajo y aparte por la organización que manejamos.
4	Juan Lino Alonso Salgado	Director de Jurídico	No hubo convocatoria.
5	Julio Gabriel Flores León	Director de Desarrollo Económico	Por medio de una convocatoria abierta que hizo el presidente por internet.
6	Víctor Martín Miranda Tenorio	Subdirector de Desarrollo Metropolitano	Fue un cargo que me dio directamente el presidente municipal.
7	Marcelino Guzmán León	Director de Gobierno	Es el presidente municipal el que me contacta para que trabaje en la presente administración.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de la entrevista realizada en Valle de Chalco, 2016.

El indicador que nos da un panorama para conocer si realmente existe la designación por concurso en el municipio de Valle de Chalco fue preguntar a los entrevistados cual había sido la forma por la cual habían ingresado a la administración, las respuestas en efecto permitieron dar cuenta de cual es realmente el método de ingreso que hay (Ver cuadro 10).

Hay que recordar que Max Weber mediante su teoría de la dominación, trata de establecer las condiciones en las que las personas que detentan el poder, justifican su legitimidad y el modo en que las autoridades administrativas designan a sus colaboradores, por lo tanto, Max Weber habla de la existencia de tres tipos ideales de dominación legítima. El tipo de legitimidad que se puede apegar de una mejor manera a la designación por concurso, es sin duda alguna el que se basa en la legalidad, en la creencia de la validez de preceptos legales y en la competencia fundada sobre normas racionalmente creadas, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas (Weber, 1999:85). En otras palabras el carácter racional, se fundamenta sobre la legalidad de las leyes, es un ideal de acceso a cargos públicos.

Lo anterior nos permite de algún modo poder interpretar de una mejor manera que es lo que sucede con el ingreso a la administración pública en el municipio de Valle de Chalco. Con base en las entrevistas realizadas y a los resultados obtenidos existe testimonio que el ingreso a la administración de Valle de Chalco para el periodo 2016 fue por medio de una convocatoria abierta que lanzo el presidente a través de internet, en el cual se hizo un llamado a profesionistas para que se incorporarán a la administración pública municipal “hubo un llamado para todos los ámbitos en este sentido (...) cambia la expectativa porque te das cuenta que no todos los servidores públicos son malos, no todos los servidores públicos son corruptos, no todos son elitistas, ni todos son discriminatorios” (Flores, 2016).

En este sentido la mecánica para incorporar a los profesionistas a la administración municipal de Valle de Chalco fue la siguiente:

Presentas documentación y verifican que tus documentos sean fidedignos que cuenten con cedula profesional y a partir de ahí te dicen qué áreas están vacantes y de acuerdo con tus conocimientos y capacidad es el área en la que se te pone a prueba son 100 días de gobierno que se cumplen el 10 de abril y a partir de ahí a los diferentes profesionistas que nos dieron la oportunidad de acuerdo a las metas que te pusiste va a depender tu permanencia (Flores, 2016).

En este aspecto vale la pena recordar que como veíamos anteriormente el ingreso depende del Presidente Municipal ya que él elige a los que considera que son las personas indicadas, por consiguiente y a pesar de que se lanzó una convocatoria para invitar a participar a profesionistas en el ámbito público municipal el carácter racional, aquel que se fundamenta sobre la legalidad de las leyes y que es un ideal de acceso a los cargos públicos se pierde totalmente.

Otro aspecto que es de llamar la atención y que ayuda a fortalecer la hipótesis de la existencia de una débil disposición a institucionalizar un sistema de profesionalización de tipo meritocrático, fue que al cuestionar a los funcionarios públicos administrativos acerca de la forma por la cual ingresaron, se puede ver claramente que la gran mayoría entró por otro tipo de mecanismo. A continuación se presentan dos testimonios:

“Te decía que por cuestiones de trabajo y aparte por la organización que manejamos” (García, 2016).

“Fue por decisión directa, fue un cargo que me dio directamente el presidente municipal. Nosotros tenemos un grupo político y colaboramos anteriormente en la campaña con el presidente y a través de esto él me dio la oportunidad de ostentar este cargo” (Miranda, 2016).

Los testimonios denotan claramente que el ingreso a la administración pública obedece más bien a otro tipo de cuestiones como por ejemplo la cercanía que existe con el partido. Para Mauricio Merino (2006:4) el criterio de racionalidad que está detrás de esa dinámica descansa “en realidad en el liderazgo político de los alcaldes. Y éstos, a su vez, asumen como una prerrogativa del cargo (e incluso como una responsabilidad) el nombramiento libre del mayor número posible de funcionarios municipales con el propósito de afirmar, durante el breve periodo de

gobierno en el que actuarán, el alineamiento de su administración a los proyectos que cada uno de ellos desea encabezar”.

De acuerdo con lo que menciona Domitilo Guzmán (2016) para el ingreso no hay exámenes de competencia, las administraciones se han ido integrando de acuerdo a compromisos políticos y electorales que se dieron en campaña y antes de ella, por consecuencia el ingreso obedece más bien a la militancia.

Finalmente con todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que el ingreso obedece más bien a la lealtad que existe por parte de los directivos hacia el presidente municipal, a los principales líderes políticos y al partido político, pero además existe un compromiso político que se va forjando antes y durante el transcurso de las elecciones. De esta manera se permite ir comprobando la hipótesis de la investigación, en la cual se plantea la existencia de una débil disposición a institucionalizar un sistema de profesionalización de tipo meritocrático para los funcionarios públicos administrativos, debido a la designación por competencia legal sin restricción y a la prevalencia de patronazgo político.

Sin embargo, lo anterior nos lleva a plantearnos la necesidad del por qué sería importante que el acceso a la función pública este apegado a exámenes de competencia. En este sentido sería fundamental que el acceso a la función pública este apegado a un examen de competencia porque habría democracia e igualdad de oportunidades al momento de ingresar y se estaría reduciendo en gran medida que las administraciones se estén conformando de manera discrecional.

Es importante ya que nos daría ese examen de competencia el perfil académico, también nos arrojaría un método sustantivo de simplificación administrativa y por ende estar a la par de los municipios del mundo el sistematizar el gobierno (...) porque estamos bien atrasados en ese sentido en todo el país (Jimenez, 2016).

El aplicar un examen de competencias es algo bueno, pero no debería ser la única herramienta para evaluar al personal, debido a que es muy diferente tener el conocimiento teórico, a llevar a la práctica diversas cuestiones.



Las personas que llevan un tiempo determinado, han aprendido a tratar a las personas, a servir a la comunidad, lo cual no requiere la mayor teoría si no el sentido de responsabilidad al servicio, lo cual es una cualidad que no depende de si eres profesionalista o no, es una cuestión de valores que engloban integridad, respeto y búsqueda de la excelencia en el trabajo que desempeñas. Por lo tanto es importante que se puedan incluir evaluaciones que tomen en cuenta ese tipo de valores en las personas, el verificar que una persona no caerá en actos que atenten con violar los valores cívicos, pues es bien sabido que los funcionarios públicos en su gran mayoría son presas fáciles de la corrupción que se vive hoy en el país; por esta razón es importante verificar que el comportamiento del evaluado demuestre integridad.

El acceso a la función pública por exámenes de competencia si es importante, sin embargo, el examen se tendría que dar no únicamente apegado a la profesionalización es indiscutible qué tenemos que ver otras cuestiones para el perfil que se requiere, la confianza que pudiera haber, también tendríamos que ver esa parte que además de un profesional sea honesto, que sea confiable que tenga disponibilidad al trabajo (Alonso, 2016).

Una propuesta para evaluar a los diferentes cargos, es que para cada uno de ellos existieran estándares, sobre todo en cargos de confianza como directores y subdirectores.

Los funcionarios públicos son cargos que ejecutan, por lo tanto deberían estar en evaluación continua con enfoque a resultados, un alcance a plan. Si los funcionarios son evaluados continuamente se les está dando seguimiento a las actividades que se realizan, así puedes evaluar un plan de trabajo, hacer ciertas modificaciones si los resultados no se están alcanzando, es un planear, hacer, verificar y actuar.

Acceder a un cargo público debería ser igual de estricto que cuando accedes a una empresa privada, no por recomendación del amigo, familiar, o persona cercana que trabaje en gobierno. La mejor manera de elegir personal es evaluando aptitudes, conocimientos, actitudes, atraer talento a los cargos públicos, gente que es capaz de alcanzar objetivos, entregar resultados, planear mejoras, todo encaminado a brindar un mejor servicio al ciudadano.

## Designacion por Patronazgo

En la segunda parte de este apartado se pretende interpretar la Designación por patronazgo, el cual es un tipo de clientelismo que se enfoca en el intercambio de recursos públicos, es un sistema de empleo basado en las conexiones políticas y no en la experiencia o capacidad, esta variable se midió a través de 2 preguntas (ver cuadro 11).

**Cuadro 11. Indicadores Variable Designación por patronazgo.**

Variable	N/P	Preguntas
Designación por patronazgo	15	Durante mucho tiempo el ingreso a la administración pública se ha visto permeada de ciertos vicios ¿Qué opinión le merece el hecho de existan conexiones políticas como un mecanismo de reclutamiento?
	16	¿Para usted cual sería la mejor forma de ingresar a la administración pública?

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

La Designación por patronazgo implica un sistema de empleo basado en las conexiones políticas y no en la experiencia o capacidad, sino mediante el arreglo con el partido vencedor de las elecciones. Para poder explicar y comprender de una mejor manera esta variable es importante retomar los dos restantes tipos ideales de Max Weber; la legitimidad del eterno ayer (tradicional) y la autoridad por carisma, que anteriormente se desarrollaron con una mayor profundidad en el capítulo 1.

Max Weber mediante su teoría de la dominación, estable como uno de los tres tipos ideales “la legitimidad del eterno ayer”, en esta el carácter tradicional, se entiende como un dominio en el cual los poderes de mando son heredados, las relaciones administrativas no se determinan por el mérito sino por la fidelidad personal.

En este sentido se puede ejemplificar con algunos testimonios la discrecionalidad con la que se otorgan puestos:

- “Hay mucha gente que entramos y no sabemos realmente qué vamos hacer estamos esperando que las direcciones o los directores digan que es lo que hace el trabajador” (Guzmán, 2016).
- “Al principio me dejaron como gestor de Comisión Federal de Electricidad del ayuntamiento (...) porque no estaba programado para esta área” (García, 2016).

Lo anterior nos refleja claramente que los principales funcionarios públicos de los gobiernos locales responden a criterios políticos: son reclutados por su filiación partidaria o por su cercanía con los presidentes municipales, mucho más que por razones de capacidad profesional o experiencia en el cargo que ocupan. Como consecuencia de esa lógica de reclutamiento político, la gran mayoría de los servidores públicos de mayor nivel en los municipios carece de experiencia previa (Merino , 2006:16-17).

Para el Director de Jurídico

La administración pública es una cuestión política, tienes que allegarte en gente en la que puedas confiar, aquí lo importante es que además de que es gente en la que el presidente puede confiar es gente profesionalista, no fue así de que mi compadre aunque no sepa leer y escribir es lo ponemos no, ósea también se requirió de determinado perfil para poder otorgar el puesto (Alonso, 2016).

En segundo término, la autoridad de la gracia o carisma, la entrega puramente personal, la confianza u otras cualidades que un individuo posee, esta autoridad carismática la detentan los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos (Weber, 1999:85). En este caso la simpatía, gracia o confianza de las personas es lo que hace que accedan a cargos públicos.

Cuando participamos en política tal pareciera que las administraciones son al azar o que de alguna manera estos lugares se obtienen con facilidad y la verdad es que no es así, nosotros antes de llegar a este lugar como directores y subdirectores (...) nos identificamos con cierto proyecto político (Jimenez, 2016).

Para el director de desarrollo urbano la manera en la que se otorgan los puestos se debe más al trabajo realizado por el líder que encabeza el proyecto del partido, en la cual se van tomando los perfiles de cada individuo que encabeza su proyecto, es decir, al interior del grupo se va a identificarlo a los profesionistas y ciudadanos que

se empiezan a enrolar en las actividades político administrativas. De este modo cuando una persona, por ejemplo siempre está hablando de la iluminación, de la seguridad pública, de cómo debe estar cierta calle, avenida, colonia y siempre se está enfocando en la cuestión de higiene esos son indicadores de él debe hacer un buen papel en la dirección de servicios públicos.

Los puestos que nosotros tenemos en todos los ayuntamientos y quiero generalizar en todo el país, a diferencia de otros países desarrollados como España, Alemania o Estados Unidos (...) allá si hay un riguroso ingreso pero en nuestro país no, el ingreso aquí se debe más bien a un proyecto político y responden a un trabajo político que es calificado por nuestro presidente municipal, todos los presidentes municipales son los que dan los cargos.

Lo que menciona el director de desarrollo urbano es que hay diversos proyectos políticos y por ende hay planteamientos y entonces lo que sucede con los funcionarios públicos es que entran en una dinámica de identificación de un quehacer político en el que primero te enfocas en un grupo político y luego en un partido y luego en un líder de ese partido y es así como en la mayoría de las veces se recluta al personal que labora en la administración pública municipal.

El hecho de que la investigación haya sido de tipo cualitativo, sin duda alguna permitió tener un panorama más amplio acerca del sentir de los funcionarios públicos al respecto del tema de la profesionalización, además no solamente permitió obtener respuesta a los indicadores que se plantearon, sino que en varias de las entrevistas se pudieron obtener más respuestas que ayudan a fortalecer la investigación. Por consiguiente me parece importante rescatar algunos aspectos importantes que se fueron concretando a lo largo de la entrevista.

Para Mauricio Merino, (2006) los procesos de profesionalización también han sido vistos como un propósito deseable de política pública, por los beneficios que podrían traer a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos locales. Desde este punto de vista se observa el cambio constante de mandos medios y superiores como un problema público que amerita una solución puntual. Sin embargo, podemos ver que aunado al cambio constante de funcionarios, se agregan algunas

otras problemáticas por las que no se invierte en profesionalización no sólo en el municipio de Valle de Chalco sino a nivel general.

La profesionalización implica una cuestión de participación o de presupuesto dentro de cada uno de los municipios en particular, porque no tiene el mismo presupuesto, por ejemplo Valle de Chalco que Cocotitlan, Neza o Ecatepec es por ello que conforme a su presupuesto ellos deben determinar cuáles son las áreas que más lo necesitan (Miranda, 2016).

Lo anterior es muy cierto y no se descubre nada nuevo, los municipios tienen muchas carencias y dependen en gran medida de las aportaciones federales. La profesionalización se basa principalmente, en una percepción económica que deriva en costos de transacción; contratar personal especializado implicaría costos de aprendizaje de los nuevos funcionarios públicos; en su conjunto el renuevo constante de funcionarios públicos; y el costo que se añade por la incapacidad de los gobiernos municipales para emprender políticas de largo plazo.

Sin embargo, de ahí parte la profesionalización como profesional te tienes que estar actualizando, el ámbito público exige estarse preparando constantemente.

Para muchas otras direcciones incluso el gobierno del Estado da los cursos y las actualizaciones, actualmente el gobierno del Estado pide la certificación de determinados funcionarios, aquí tengo conocimiento que en obras públicas ya se ha empezado a certificar mucha gente porque además de ser un requisito es lo que necesita la sociedad (Alonso, 2016).

La certificación se refiere a que la persona tenga cierto perfil, ser un profesionista, que tenga la experiencia pero también es cierto que si algún funcionario no se ha dedicado a la administración si es una cuestión complicada, por consecuencia el gobierno del estado es lo que se está pretendiendo pedirle al municipio que certifique a sus trabajadores, que ya no sea el amigo, el compadre, el vecino o lo que hacen con la policía a nivel nacional un examen de control de confianza, si no cumples con este paquete de control y confianza, la policía no te permite contratar a alguien que no pase este examen psicológico, psicométrico, polígrafo, análisis de química sanguínea; creo que a pesar de esto no te garantiza que sea una persona honesta, sin embargo, si vas a coartando las posibilidad de que hay una persona corrupta que perjudique a la administración.

Por otra parte sí un funcionario está preparado va a poder conocer diversas maneras de qué el municipio pueda incrementar sus capacidades. El director de desarrollo urbano compartió la experiencia de poder mejorar el DIF de Valle de Chalco a través de la capacitación.

Adquirí las unidades móviles a través del conocimiento, hice mi proyecto, solicite la aprobación del recurso, se me dio y de no haberme capacitado, no lo hubiera conseguido nunca lo hubiera podido haber hecho, ¿cómo iba a entender eso? sino iba a revisar mis manuales de preparación de los programas, evidentemente que es importante estar preparado (Jimenez, 2016).

Como consecuencia debe notarse que a los gobiernos municipales se les pide más profesionalismo para gestionar los recursos federales que les son transferidos y también menos gasto en recursos humanos (Merino,2006) exigencias contradictorias, si se toma en cuenta la precariedad de capital humano que hay en los municipios y la creciente necesidad de especialización en el manejo de recursos públicos que los propios programas federales reclaman.

En suma, los gobiernos municipales están obligados a cumplir con un amplio listado de atribuciones y facultades. En consecuencia, el diseño de un sistema profesional habría de apreciarse como una de las condiciones necesarias para hacer posible ese cumplimiento.

Las consecuencias organizacionales de las limitaciones ya señaladas. Colocados ante un número creciente de responsabilidades formales, con recursos fiscales limitados y con un diseño institucional políticamente conflictivo, los municipios se han administrado con visiones de corto plazo. Y pese a que el personal contratado por los gobiernos municipales ha aumentado en los últimos años como secuela del incremento en los recursos administrados por ese nivel de gobierno, la rotación de los titulares de las áreas administrativas de mayor jerarquía es de 95 por ciento cada tres años (Merino , 2006:16-17).

Lo anterior hace cuestionarnos el hecho de que a nivel general ¿por qué en los municipios no es una prioridad la profesionalización de funcionarios públicos? ¿Por qué es un tema que tal vez no interese?

La profesionalización “pues si no existe y es penoso decirlo porque la misma administración, el mismo presidente ocasiona que no exista eso, porque a la mejor para él no es conveniente” (García, 2016).

Es prioridad tener a nuestro personal capacitado y que cuente con una instrucción administrativa, pero porque una administración no capacita a su gente, primero para que tengamos más gente ignorante, segundo para que se la lleven y tercero entre menos sepan es mejor (Jimenez, 2016).

Al profesional de cierta manera no le llama tanto la atención la administración pública, hoy en día a la mayoría de los profesionistas a los cuales se invita a participar en asuntos del gobierno no lo ven con buena cara y optan por desarrollarse en otro ámbito.

A menudo la formación universitaria es abstracta y suele estar aislada de las realidades que tendrán que afrontar los servidores públicos, en tanto que la formación administrativa tiende a producir funcionarios muy especializados y generar en ellos la miopía de que el objeto de su actividad en la administración pública, se reduce a la función que desempeñan.

En este sentido sería importante que los profesionistas tomen las riendas de la administración pública, sin embargo, hoy en día los profesionistas no quieren verse envueltos en el ámbito administrativo-político y es este grupo es el que debería estarse involucrando más en los asuntos públicos.

Finalmente ¿qué es lo que falta por hacer para que la profesionalización se institucionalice?

Para poder institucionalizar la profesionalización tendrían que crear una nueva área que controle y supervise esta cuestión y bueno sería un poquito afectada por la cuestión de cambios de administraciones (Miranda, 2016).

El propósito fundamental de la profesionalización de funcionarios públicos en el Municipio es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población mediante procesos en donde los servidores públicos mejoren sus habilidades para desempeñar sus funciones; resolver problemas públicos que aquejan a los habitantes del municipio; así como alcanzar los objetivos que les plantean las necesidades de desarrollo.

Primero tener un acercamiento con las partes involucradas de los partidos para poder participar tener un acercamiento con ellos y tener las habilidades políticas para poder desempeñar un cargo dentro de esa administración (García, 2016).

A manera de conclusion, este capitulo va de la mano con la hipótesis la cual habla de la debilidad con respecto a la mejora institucional del funcionariado de estructura de primer nivel, eso se constata con la afirmación de varios servidores públicos que aceptan la baja disposición, particularmente política, para ceñirse a avances en la construcción de indicadores y requisitos mínimos de servicio profesional y actitudinal en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad.

Y como una conclusión preliminar se puede decir que la idea del mérito y responsabilidad es aún muy lejana ya que pesa muy ampliamente el compromiso político, la lealtad al grupo y al jefe, asimismo se establecen alianzas al interior de la administración entre fuerzas políticas que se ven necesarias de establecer, con ello es aún mas complejo establecer al menos un catalogo de puestos que indique con cierta claridad los requisitos y las responsabilidades institucionales de varios cargos en la estructura administrativa, por tanto no se vislumbra aún una acción que permita ingresos de servidores públicos por competencias y por mérito.



## Conclusiones y recomendaciones

La presente investigación se realizó bajo la siguiente hipótesis: En el municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016) existe una débil disposición a institucionalizar un sistema de profesionalización de tipo meritocrático para los funcionarios públicos administrativos, debido a la designación por competencia legal sin restricción y a la prevalencia de patronazgo político.

Con respecto a lo anterior y a través de la recolección de datos utilizados para el desarrollo de esta investigación, se puede afirmar que la hipótesis planteada al inicio de la misma fue comprobada. Uno de los indicadores que permitió comprobar la hipótesis, es sin duda alguna, el método de designación mismo que se comprobó a través de conocer la forma de ingreso de un funcionario público a un cargo o puesto.

Para el caso de Valle de Chalco, aplica la existencia de un carácter tradicional, es decir, se confirma la teoría de Max Weber planteada al inicio de la investigación, en la cual asevera que la forma de ingreso a la administración pública no obedece al mérito sino a la fidelidad personal. En otras palabras los principales funcionarios públicos de los gobiernos locales responden a criterios políticos, son reclutados por su filiación partidaria o por su cercanía con los presidentes municipales y/o principales líderes, y no por razones de capacidad profesional o experiencia en el cargo que ocupan.

Por otro lado, el carácter racional del cual habla Max Weber se puede afirmar que es débil, si bien es cierto que la presente administración de Valle de Chalco (2016-2018) lanzó una convocatoria invitando a profesionistas para participar en la administración sería oportuno saber cuáles fueron los criterios de dicha selección.

En cuanto al objetivo de la investigación, mismo que consistió en analizar la causas por las cuales no se ha podido establecer un sistema de profesionalización de tipo meritatorio en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). Se asevera que las principales causas son las siguientes:

- ***Compromisos de campaña***

Los representantes y principales líderes que encabezan la campaña adquieren compromisos a cambio de llevar votos a las urnas, es decir, se compromete en caso de ganar las elecciones, un lugar dentro de la administración.

- ***Cambio trienal***

Una de las principales causas a la cual se atribuye la falta de profesionalización en el nivel municipal, es el cambio trienal de mandos superiores y medios, ya que esto impide dar continuidad a las administraciones, por lo que se pretende mantener a los mejores funcionarios por un periodo más extenso.

- ***Apatía de jóvenes profesionistas en el ámbito público***

El gobierno en general atraviesa por un momento en el que la desconfianza e indiferencia se ha vuelto una de sus principales características. Los jóvenes, por ejemplo, demuestran cierta dosis de apatía en asuntos relacionados con la política y optan mantenerse al margen en la medida de lo posible, sin embargo, se debe adoptar una postura crítica pero sobre todo constructiva que permita edificar las bases de un mejor gobierno.

- ***Falta de voluntad política***

Ante los diversos retos a los cuales se enfrenta la profesionalización a nivel local, valdría la pena mencionar que la falta de voluntad política también ha sido un factor, ya que los esfuerzos realizados son mínimos, dejando de manifiesto que aún falta mucho por hacer.

- ***Nivel educativo en Valle de Chalco Solidaridad***

El promedio de educación en el municipio de Valle de Chalco representa sin lugar a dudas una problemática ya que no se puede tener un municipio con altos índices de profesionalización si el nivel de educación a nivel municipal ronda el grado mínimo de 3° de secundaria.

Por otra parte, es significativo hacer recomendaciones sobre la profesionalización de funcionarios públicos. Partiendo por lo que es deseable y después por lo que es factible.

### ***Recomendaciones Deseables***

#### 1) Establecer un Perfil de Ingreso;

En el municipio de Valle de Chalco no se establece un perfil de ingreso, por lo que para el buen funcionamiento de la administración se debe implementar un catálogo general de puestos que permita establecer de manera clara los cargos que integraran la estructura administrativa. Es importante que este catálogo nos brinde la certidumbre de seleccionar a los aspirantes más calificados y de esta manera estar evitando el patronazgo político. De igual modo es importante que dicho manual integre también perfiles claros en donde el funcionario público deba tener un conocimiento previo o especializado para poder quedarse con el puesto.

#### 2) Consolidación de un servicio profesional de carrera administrativa con base en la certificación de competencias;

Actualmente la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Artículo 32° contempla la certificación en los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, en este sentido, sería importante buscar que la certificación sea para el mayor número de dependencias posibles ya que con la certificación el municipio estaría brindando las garantías de buen servicio.

Es importante mencionar que la mayor parte de las entidades federativas disponen de un marco legal tradicional en el rubro de Profesionalización que se encuentra enfocado principalmente a los trabajadores de base, al respecto también deben trabajarse para considerar al personal de confianza; debe haber disponibilidad de los responsables de las dependencias de gobierno, para que el personal se capacite y profesionalice.

En este sentido, la parte referente del marco jurídico aún es muy tenue; ello no obsta para reconocer acciones del poder ejecutivo local en cuanto la implementación de programas y cursos de capacitación a servidores públicos de estructura de primer nivel, sin embargo no hay leyes específicas sobre un marco de la profesionalización de servidores públicos en los municipios, con mayor razón no hay un marco o propuesta de evaluación a nivel estatal para que se mida desempeño de los funcionarios públicos de Valle de Chalco Solidaridad, efectivamente hay una integrada en el nivel federal, pero está inscrita en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, un poco ajena y alejada a la realidad local.

### ***Recomendaciones Factibles***

#### 3) Reelección

Uno de los factores por los cuales no se ha podido instaurar un sistema de profesionalización a largo plazo, no sólo en el municipio de Valle de Chalco, sino en el ámbito local es el cambio trienal, el principio de no reelección inmediata se ha convertido en uno de los principales factores por los cuales ha resultado difícil la implementación de un sistema de profesionalización ya que de cierta manera esto no permite que el funcionario público adquiera la experiencia suficiente y los conocimientos necesarios;

En este sentido, el tema obstáculo de la profesionalización es la condición y expectativa política en las próximas elecciones, es una condición para permanecer (reelegirse) y/o mantener un grupo en la administración haciendo mejor su trabajo y sus responsabilidades, esto es, dando resultados, dicho de otro modo la reelección para presidentes municipales que se llevará a cabo en las próximas elecciones de 2018 podrían significar un parte aguas para el tema de la profesionalización. Con ello se podría saber si es que realmente a nivel municipal es una posible solución con la finalidad de mantener a los mejores funcionarios por un periodo más extenso y con ello contar con funcionarios públicos más aptos que brinden un mejor servicio, o bien la reelección solamente estaría siendo un factor más de concentración de poder.

- 4) Transformar la capacitación de algo mecánico y aleatorio, a un sistema encaminado al establecimiento de un modelo integral, donde el factor humano es el núcleo del mejoramiento del servicio público;

Ver la evolución de los programas de capacitación especializada conforme a las necesidades propias de las unidades administrativas y de los servidores públicos, para ofrecer servicios de calidad y con una actitud de servicio. Lo anterior en colaboración con instituciones académicas y especializadas en administración pública.

- 5) Actualización de la legislación y normatividad en materia laboral, para lograr un mayor nivel de eficiencia por parte de los servidores públicos, en el marco de un sistema de servicio profesional de carrera administrativa a nivel institucional;

Conlleva asimismo una amplia revisión a leyes que son importantes para acudir a una mejor comprensión del tema, tanto en Valle de Chalco, como en un amplio número de casos de municipios del Estado de México. Entre estas leyes y normas jurídicas encontramos en el tema de la profesionalización a la Ley del Trabajo; Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley de Responsabilidades; Reglamento de Capacitación y Desarrollo. Asimismo se incrusta el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas; Reglamento Interno del Instituto de Profesionalización; Manual de Organización del Instituto de Profesionalización y el Manual de Procedimientos del Instituto de Profesionalización.

La postura crítica es importante dado que si bien, en el corto plazo no se podría ver soluciones, es viable ir construyendo desde la investigación académica, cómo evoluciona el tema de la profesionalización y, además como se pueden ir construyendo más propuestas que tengan que ver con la realidad y las circunstancias de cada entorno o territorio, esto es, no solo un ámbito local o municipal, sino inclusive regional, teniendo en cuenta que la continuidad geográfica en el caso del Estado de México, es importante y muy clara, esta idea hace de mejorar la comprensión del tema a partir de los diagnósticos más claros y puntuales

sobre esa realidad. Es una labor de investigación que puede llegar a mejores condiciones en el futuro. Es posible que en el camino haya condiciones adversas en los municipios, pero no se debe dejar de lado un esfuerzo institucional.

Finalmente, este sistema de profesionalización, se pondera y desea, sin embargo, es oportuno mencionar las limitaciones que pudiera traer consigo la profesionalización.

Una de ellas, es la creación de elites, si la profesionalización trae consigo personal certificado, sería oportuno que la normatividad indicará la vigencia de dicha certificación.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2003). *Profesionalización del servicio público en México*. México: Universidad Iberoamericana.
- Aristoteles. (1988). *Política*. (J. Marias , & M. Araujo, Edits.) Madrid, España: GREDOS.
- Berns, L. (1993). Thomas Hobbes. En L. Strauss , & J. Cropsey, *Historia de la* (págs. 377-399). México: FCE.
- Contreras Orozco, M. d. (2012). *La nueva gestión pública, la gestión de calidad y el cambio institucional en el gobierno del Estado de México, 1999-2009*. México : Miguel Ángel Porrúa .
- Deleon , L. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review.*, 60 (2), 536.
- Fortin, E. (1993). San Agustín. En L. Strauss , & J. Cropsey, *Historia de la filosofía política* (págs. 177-204). México: FCE.
- Fortin, E. (1993). Santo Tomás de Aquino. En L. Strauss , & J. Cropsey, *Historia de la filosofía política* (págs. 243-267). México: FCE.
- Guerrero , O. (1998). *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. México: INAP.
- Guerrero , O. (2003). *La Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal: una apreciación administrativa: análisis y comentarios*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas .
- Maquiavelo, N. (1998). *El Príncipe*. México : Losada.
- Mahdi , M. (1993). Alfarabi. En L. Strauss , & J. Cropsey, *Historia de la filosofía política* (págs. 205-224). México: FCE.
- March , J., & Olsen, J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Puón , R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas*. España, Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública .

- Martínez Puón , R. (2005). *Servicio Profesional de Carrera, ¿Para qué?* . México : Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. Miguel Ángel Porrúa .
- Merino , M. (2006). La profesionalización municipal en México . *CIDE*, 1-54.
- Moctezuma Barragán, E., & Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados. El servicio profesional de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Morales y Gómez , J. M. (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. . México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moreno Espinosa, R. (2011). *Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo*. México: CIGOME.
- Pardo , M. (2005). *El servicio civil de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. México: Papel y Color S.A. de C.V.
- Pineda , J. (1999). *Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad*. México : ITAM .
- Ruíz López , H. (2010). *La profesionalización de la burocracia en México. Una asignatura pendiente*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset .
- Uvalle Berrones , R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y Perspectivas*. México: P y V.
- Weber, M. (1999). *El político y el científico*.

### **Revistas**

- Alcántara Sáez, M. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles latinoamericanos*, 19-44. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11525601007>
- Bolívar Meza , R. (Enero-Abril de 2001). La política como ciencia. *Estudios Políticos* (26), 47-70.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México . (Junio de 2003). Obtenido de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2003/jun253.pdf>



Torres , L. (1998). Cuaderno de Valle de Xico. No 8. *El transporte por el lago de Chalco*. Estado de México, México: Comisión local para la preservación del patrimonio cultural del Valle de Chalco.

### Artículos

Intituto Electoral del Estado de México, Valle de Chalco Solidaridad. Plataforma Electoral Municipal 2016-2018. Disponible en: [http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12\\_PRI\\_PVEM\\_NA/Valle\\_de\\_Chalco\\_Solidaridad.pdf](http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12_PRI_PVEM_NA/Valle_de_Chalco_Solidaridad.pdf)

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2010). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Disponible en: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)  
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15122a.html>

Intituto Nacional de Administración Pública. (1997). *La Administración local en México. Tomo II*. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental 2013. ENCIG.

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

Plan de Desarrollo Municipal. (2016). Valle de Chalco Solidaridad.

Xico información general. Dirección de comunicación social. (Administración 2000-2003). PP. 1-4.

### Artículos de Internet

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Obtenido de <http://cms.mildredwarner.org/summaries/osborne1992> Toto Gutiérrez, M. (s.f.). *El Municipio y la Modernización Administrativa*. Obtenido de <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/7/toto7.pdf>

Zhenjiang, Z. (enero-junio, de 2014). *Confucio, ética y civilización* . Obtenido de Coherencia, vol. 10, núm. 20, pp. 165-178. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77431209008>

*100 Preguntas Y Respuestas Básicas Sobre El servicio Profesional De Carrera.* (s.f.). Obtenido de [http://inselcap.zacatecas.gob.mx/descargas/preguntas\\_SPC.pdf](http://inselcap.zacatecas.gob.mx/descargas/preguntas_SPC.pdf)

### **Entrevistas**

Alonso Salgado , J. L. (4 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán , Entrevistador)

Flores León, J. G. (4 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán , Entrevistador)

García Herrea, E. (4 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán , Entrevistador)

Guzmán Villegas , D. (4 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán , Entrevistador)

Guzmán León, M. (5 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán , Entrevistador)

Jimenez Reyes , M. (4 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán, Entrevistador)

Miranda Tenorio, V. M. (5 de Abril de 2016). Profesionalización de Funcionarios Públicos administrativos en el Municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). (A. Hernández Jordán, Entrevistador)

## ANEXOS

### Guía de Entrevista



Universidad Autónoma del Estado de México  
Centro Universitario UAEM Amecameca  
Lic. En Ciencias Políticas Y Administración Pública

OBJETIVO. La presente entrevista tiene como propósito conocer el nivel de profesionalización de funcionarios públicos administrativos en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad (2016). La información proporcionada es estrictamente confidencial y con fines académicos.

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

Hora de Inicio: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

1. ¿Con qué nivel de estudios cuenta?
2. ¿Cuál es su experiencia en el ámbito público anterior al cargo que ocupa?
3. ¿Cuál es su experiencia en el ámbito político anterior al cargo que ocupa?
4. ¿Cuál es el tiempo que le dedica a la función pública?
5. ¿Qué tan satisfecho se siente con su función pública?
6. ¿Qué tan importante es para usted la profesionalización en el ámbito público?
7. Según su punto de vista ¿Qué tan importante es para usted contar con funcionarios públicos preparados?

8. ¿Considera que contar con funcionarios profesionalizados puede traer consigo un mejor desempeño al municipio?
9. En su opinión ¿Cuál es la postura que tiene la presente administración respecto a profesionalizar a los funcionarios públicos administrativos?
10. ¿Cuál es el último curso de actualización que usted ha tomado?
11. Desde su perspectiva ¿Cuál es la importancia de recibir capacitación?
12. ¿Podría decirme por favor de qué manera ingreso usted a su cargo actual?
13. ¿En su opinión por qué sería importante que el acceso a la función pública este apegado a exámenes de competencia?
14. ¿Considera que las personas que ocupan los cargos son las idóneas de acuerdo a su preparación?
15. Durante mucho tiempo el ingreso a la administración pública se ha visto permeada de ciertos vicios ¿Qué opinión le merece el hecho de existan conexiones políticas como un mecanismo de reclutamiento?
16. ¿Para usted cual sería la mejor forma de ingresar a la administración pública?

- Oficio de solicitud al H. Ayuntamiento de Valle de Chalco para realizar entrevistas.



**UAEM** | Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Amecameca

CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
OFICIO No. 028/2016/CPyAP  
ASUNTO: SOLICITUD DE APOYO PARA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA  
MARZO 18, 2016

**ARQ. RAMÓN MONTALVO HERNÁNDEZ**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DEL**  
**H. AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO 2016-2018**  
**PRESENTE**

A/R

**At'n C. BELARMINO CRUZ MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

El suscrito, Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública que se imparte en el Centro Universitario UAEM Amecameca, de la Universidad Autónoma del Estado de México, tiene a bien presentar al portador del presente: **C. ÁLVARO HERNÁNDEZ JORDÁN**, alumno del programa educativo en mención, con número de cuenta 1223383, quien está realizando su investigación terminal de titulación en la modalidad de tesis cuyo registro se identifica como "Profesionalización de funcionarios públicos administrativos en el municipio de Valle de Chalco 2015-2016".

Por lo anterior, le solicitamos de la manera más atenta su apoyo para que, de ser posible, autorice la realización de entrevistas a Directores y subdirectores de las dependencias administrativas que conforman su gobierno municipal, que le permita contar con los elementos de análisis propios de su objeto de estudio.

Información que será tratada y analizada con fines meramente académicos y con las reservas y seriedad que implica el caso.

Sin otro particular por el momento me despido de Usted agradeciendo de antemano las facilidades brindadas para llevar a cabo este ejercicio académico, que redunde en el desarrollo de nuestros jóvenes estudiantes y en una mejor sociedad.

**ATENTAMENTE**  
**"PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO"**

*"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"*


*Miguel Ángel Sánchez Ramos*  
Dr. en C.P. Miguel Ángel Sánchez Ramos  
COORDINADOR

SUBDIRECCIÓN ACADÉMICA




www.uaemex.mx  
Km. 2.5 Carretera Amecameca-Ayapango, C.P. 56900, Amecameca, Estado de México  
Tels. (597) 978-21-58 y (597) 978-21-59 ext. 131

- Circular emitida por la Presidencia de Valle de Chalco para facilitar la elaboración de entrevistas.



**MUNICIPIO DE  
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD  
2016 - 2018**



**IGUALDAD, JUSTICIA Y LEY  
2016 - 2018**

*2016, Año del Centenario de la Instalación del Congreso Constituyente*

**Valle de Chalco Solidaridad a 31 de Marzo del 2016**


**CIRCULAR N° 14**

**DIRECCION DE JURIDICO  
DIRECCION DE COMUNICACIÓN SOCIAL  
DIRECCION DE ADMINISTRACION  
DIRECCION DE OBRAS PÚBLICAS  
DIRECCION DE DESARROLLO URBANO  
DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO  
DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS  
DIRECCION DE DESARROLLO METROPOLITANO  
DIRECCION DE GOBIERNO  
DIRECCION DE INDUSTRIA, COMERCIO Y NORVATIVIDAD  
PROTECCION CIVIL Y H. CUERPO DE BOMBEROS  
SERVICIOS GENERALES  
SUBDIRECCION DE RECURSOS HUMANOS  
SEGURIDAD PUBLICA  
P R E S E N T E**


Por medio de este conducto reciba un cordial saludo, así mismo me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que el C. ALVARO HERNANDEZ JORDAN alumno de la UAEM AMECAMECA cursa la carrera de CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA, está realizando su investigación terminal de titulación en la modalidad de tesis cuyo registro se identifica como "Profesionalización de funcionarios públicos administrativos en el municipio de Valle de Chalco 2015-2016"

Por lo que solicito de su apoyo para dar las facilidades pertinentes en la realización de entrevistas a Directores y Subdirectores de cada una de sus direcciones.

Sin más por el momento me despido de ustedes quedando a sus órdenes.



**ATENTAMENTE**



**ARQ. RAMON MONTALVO HERNANDEZ  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE  
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**

---

Av. Alfredo del Mazo S/n, Tezocmac, Colima Alfredo Baranda Valle de Chalco Solidaridad, Sdo de Méx. C.P. 36410 Tels: 01 31 8177.

- Respuesta a solicitud hecha en la plataforma SAIMEX (Sistema de Acceso a la Información Mexiquense).



Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad

---

Valle de Chalco Solidaridad, México a 04 de Octubre de 2017

Nombre del solicitante: ALVARO HERNANDEZ JORDAN

Folio de la solicitud: 00200VACHASO/IP/2017

En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que:

Reciba un cordial y atento saludo al mismo tiempo y en atención a su requerimiento me permito remitir los curriculums vitae localizados en los archivos de la subdirección de recursos humanos de los Directores de la Administración Pública 2016-2018.

ATENTAMENTE

L. en D. AUGUSTO HECTOR PALACIOS GARCIA

**Responsable de la Unidad de Información**

Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad

- Respuesta a solicitud hecha en la plataforma SAIMEX (Sistema de Acceso a la Información Mexiquense).



Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad

---

Valle de Chalco Solidaridad, México a 04 de Octubre de 2017

Nombre del solicitante: ALVARO HERNANDEZ JORDAN

Folio de la solicitud: 00201/VACHASOIP/2017

En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que:

Reciba un cordial y atento saludo al mismo tiempo remito la información solicitada consistente en la relación de Subdirectores, Coordinadores y Jefes de departamento de la Administración Pública Municipal 2016-2018.

ATENTAMENTE

L. en D. AUGUSTO HECTOR PALACIOS GARCIA

**Responsable de la Unidad de Información**

Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad