

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 05-09-2025
 Modificado: 24-11-2025
 Aceptado: 26-11-2025
 Publicación anticipada: 09-01-2026
 Publicado: 22-01-2026
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11578>
 Páginas: 25-41



Referencia: Martínez-Puón, R. (2025). Luces y sombras de la profesionalización de la función pública en México.

Documentación Administrativa, 15, 25-41. <https://doi.org/10.24965/da.11578>

Luces y sombras de la profesionalización de la función pública en México

Lights and shadows of the public service professionalization in Mexico

Martínez-Puón, Rafael

Instituto Nacional de Administración Pública (México – México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0710-4534>

rmartinez@inap.org.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología CONAHCYT, y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias 2019. Es director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública de México e integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

RESUMEN

Objetivos: analizar la evolución, los avances y los retos de la profesionalización de la función pública en México, teniendo únicamente como referencia lo que ha acontecido en Latinoamérica con sus respectivos servicios civiles, sin llegar a hacer un estudio comparativo. El estudio busca comprender su impacto en la eficiencia gubernamental, el mérito y la continuidad institucional. **Metodología:** se realizó un análisis documental a partir de fuentes secundarias de tipo académicas, normativas y de organismos internacionales para explicar la trayectoria histórica tanto de intentos como de propuestas concretas para profesionalizar la función pública en el país. Se revisaron las principales políticas y resultados del Servicio Profesional de Carrera a nivel federal, estatal y municipal. **Resultados:** la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003 marcó un avance relevante hacia la institucionalización del mérito, aunque sus efectos fueron limitados. Todo se puede observar a partir de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y por investigaciones de campo hechas por algunos autores citados en el texto. A nivel estatal, solo algunos gobiernos han consolidado sistemas estables y, en el ámbito municipal, la profesionalización es casi inexistente. Persiste una burocracia frágil y sujeta a presiones políticas. **Conclusiones:** la profesionalización de la función pública sigue siendo un desafío del Estado mexicano. Lo que se propone es una Ley General del Servicio Profesional de Carrera que articule los tres órdenes de gobierno bajo principios de mérito, transparencia y capacidad técnica, condición esencial para mejorar la calidad de los servicios públicos y el funcionamiento de la Administración pública, sobre todo en los cambios de gobierno derivados de la alternancia política-partidista.

PALABRAS CLAVE

Profesionalización; servicio profesional de carrera; función pública; Administración pública; mérito.

ABSTRACT

Objectives: To analyze the evolution, progress, and challenges of the professionalization of the civil service in Mexico, using only Latin American civil service systems as a reference point, without conducting

a comparative study. The study seeks to understand its impact on government efficiency, merit, and institutional continuity. **Methodology:** A documentary analysis was conducted using secondary sources, including academic, regulatory, and international organization documents, to explain the historical trajectory of both attempts and concrete proposals to professionalize the civil service in the country. The main policies and results of the Civil Service at the federal, state, and municipal levels were reviewed. **Results:** The enactment of the Civil Service Law in 2003 marked a significant step toward the institutionalization of merit, although its effects were limited. This can be observed in the audits conducted by the Superior Audit Office of the Federation and in field research carried out by some of the authors cited in the text. At the state level, only a few governments have consolidated stable systems, and at the municipal level, professionalization is almost nonexistent. A fragile bureaucracy, subject to political pressure, persists. **Conclusions:** Professionalizing the civil service remains a challenge for the Mexican State. The proposal is a General Law of the Civil Service that integrates the three levels of government under the principles of merit, transparency, and technical capacity —an essential condition for improving the quality of public services and the functioning of public administration, especially during changes in government resulting from political-partisan alternation.

KEYWORDS

Professionalization; civil service; public function; public administration; merit.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ENTORNO LATINOAMERICANO. 2. UN POCO DE HISTORIA SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. 3. EL CASO FEDERAL. 4. EL CASO DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA. 5. LOS CASOS DE ÉXITO. 6. HACIA DÓNDE TENDRÍAMOS QUE IR. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

México es hoy día la economía número 13 del mundo, cuenta con una población de 132 millones de habitantes. Es uno de los cuatro países de Latinoamérica, además de Brasil, Argentina y Venezuela, que está organizado como un sistema federal, no unitario, dividido en 32 estados de la República de carácter libre y soberano (cuentan con su propia constitución) y con un gobierno tipo presidencial que dura en el cargo seis años, al igual que los gobernadores de cada uno de los estados. Existen tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal (2478). Lo cual no significa que trabajen las entidades de manera independiente, sino que en él existen funciones concurrentes¹. En los últimos años, se ha dado un fenómeno en México a partir de la existencia de leyes generales que procuran reforzar la concurrencia y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno. Estamos hablando de 54 leyes generales de un total de 302, en las que los sistemas generales están presentes en temas como la Seguridad Pública, Educación, Salud, Combate a la Corrupción, entre los más importantes. De ahí que se proponga algo similar para el tema de la profesionalización.

En cuanto a la composición del gobierno, existe la tradicional división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y en lo que respecta a la Administración pública, brazo ejecutor del Poder Ejecutivo, su naturaleza es de carácter dual; por un lado está la Administración pública centralizada (secretarías 22 y órganos descentralizados 71), y por el otro, la Administración pública paraestatal con 182 entidades (organismos descentralizados, fideicomisos públicos, sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal mayoritaria y empresas productivas del Estado). A esto hay que sumar la existencia de órganos constitucionales autónomos (5). Vale la pena comentar que el esquema antes descrito, llámese gobierno, Administración pública dual y órganos constitucionalmente autónomos, se replica en los 32 estados de la República. No es la intención confundir al lector con la existencia de estas múltiples instituciones, pero en eso consiste todo este «laberinto jurídico» (Haro Bélchez, 2000) o selva semántica (Duhalt Krauss, 1977),

¹ Para analizar el fenómeno del federalismo, así como su funcionamiento en México. Se recomienda revisar el libro de José María Serna de la Garza (2008).

como le han llamado algunos autores. Pero sí se considera útil para lo que se pretende explicar más adelante en cuanto a los avances de la profesionalización de la función pública en este país.

En México hay un total de 5 869 114 servidores públicos (INEGI, 2022) en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, de los cuales 2 821 047 corresponden al gobierno federal, que se dividen de la siguiente manera: 498 533 para la Administración centralizada, 931 775 para la Administración pública paraestatal y 1 390 739 (maestros, médicos y enfermeras), que, aunque están distribuidos en los estados del país, forman parte de la nómina federal. El resto se distribuye entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

Con relación a la evolución de la Administración pública, ha tenido una situación similar al resto de los países de la región, desde la conquista española hasta la independencia en el siglo XIX, concretamente en 1821. Desde ese entonces, la vida del país ha transcurrido por períodos convulsos, desde una guerra civil hasta un proceso de revolución en las primeras décadas del siglo pasado. Por lo tanto, no ha sido sino hasta la posguerra, tomando en cuenta que el Estado asumió un período rector en la vida del país, cuando la Administración pública adquirió una fisonomía tipo weberiana (Weber, 1978), mucho más fortalecida en cuanto a leyes, estructura, organización, procesos, servidores públicos, servicios públicos y políticas públicas, que se fueron fortaleciendo con el desarrollo de procesos de reforma y modernización administrativa de las últimas décadas. No obstante, el tema de la profesionalización no llegará sino hasta el siglo XXI, con la expedición de la primera Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, expedida en el año 2003. Ley que se mantiene vigente, pese a sus luces y sombras. Al mismo tiempo, se promulgaron durante esa época algunas leyes en los estados de la República. Años más tarde se sumarían otras más, así como algunas experiencias en algunos sectores, tanto en otros poderes como en órganos constitucionales autónomos.

El propósito de este artículo es explicar cuál ha sido la evolución desde ese entonces a la fecha y de la profesionalización en México. Este texto se compone de los siguientes apartados: 1) La importancia de la profesionalización de la función pública y el entorno latinoamericano; 2) Un poco de historia sobre la profesionalización de la función pública en México; 3) El caso federal; 4) El caso de los estados de la República; 5) Los casos de éxito; 6) Hacia dónde tendríamos que ir y Conclusiones.

1. LA IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ENTORNO LATINOAMERICANO

Por principio, ¿qué entendemos por profesionalización?: la capacidad que tienen las organizaciones para proporcionar al personal condiciones necesarias para su desarrollo profesional, y que este desarrollo, a su vez, contribuya a alcanzar los objetivos propuestos por aquellas. Como sistema integral, está vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento, selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia. Pero también de separación, en caso de haber algunas conductas fuera de la norma. Todo ello en el marco de una estructura tipo weberiana (Weber, 1978), por lo que este concepto no debe confundirse con capacitación (que suele hacerse de manera recurrente), ya que este último solo sería un componente de todo un sistema integral, como sí lo es el caso de la profesionalización.

¿Cuáles son las modalidades de la profesionalización si se entiende como un concepto paraguas? Principalmente, son dos las modalidades para el sector público, la primera tiene que ver con los servicios civiles o profesionales, y la segunda, con la gestión estratégica de recursos humanos (prácticas de la empresa privada que suelen ser adoptadas en las organizaciones públicas). Esta última modalidad principalmente hizo su aparición en países anglosajones a partir de los procesos de reforma administrativa y de los servicios civiles que se llevaron a cabo en los años ochenta, el caso más emblemático es la experiencia inglesa (Longo, 2004). No obstante, la figura más común y recurrente siguen siendo los servicios civiles o profesionales (de origen anglosajón), o también identificada en otros países como función pública (Europa continental) o carrera administrativa (Centroamérica y Sudamérica). A todo ello, hay que agregarle la distinción de servicios civiles de empleo con la de servicios civiles propiamente de carrera (Dussauge, 2005; Martínez Puón, 2005). Y la tendencia constatable hacia lo mixto o híbrido que significa la combinación de ambos (Martínez Puón, 2013). En México, cabe aclarar que, no importando esta distinción, el término que se adoptó, sobre todo a partir del trabajo legislativo y a veces académico, es el de Servicio Civil o Profesional de «Carrera», aunque algunos servicios no lo sean como tales.

Una vez explicado esto, el interés por la profesionalización mediante la modalidad de los servicios profesionales o servicios civiles es tal que hoy día existe una vasta literatura para describir y explicar tanto a esta figura como su importancia en las instituciones del Estado (Oszlak, 2001). Es conveniente señalar que los servicios profesionales o civiles, no obstante las buenas o malas épocas por las que han pasado, y esto en su momento tuvo que ver con los procesos de reforma que sufrieron muchas de estas instituciones en diferentes países, sobre todo en la era de las reformas neoliberales –finales de los años setenta y finales de los veinte del siglo xxi– (Escalante, 2016) que pretendieron reducir las estructuras de las instituciones del Estado (gobiernos y Administraciones públicas) y, por ende, la función pública profesional, hoy más que nunca se les reconoce su importancia y son figuras más que vigentes².

Tan vigente es esta figura que los servicios profesionales o servicios civiles siguen formando parte del análisis de los componentes para el funcionamiento adecuado de los Estados modernos. Todo ello a través de estudios de organismos internacionales provenientes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y de documentos prescriptivos, por ejemplo, desde las famosas listas de requerimientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hasta la Carta Iberoamericana de la Función Pública realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2003); carta destinada principalmente para países de la región iberoamericana y en la que se describen los elementos que tendrían que ser considerados para la construcción de un sistema de profesionalización para los servidores públicos. Y mediante las respectivas agendas político-administrativas de cada país.

Al respecto, bien cabe hacer la siguiente pregunta: ¿es relevante que las instituciones pertenecientes al Estado funcionen adecuadamente sobre la base de burocracias profesionales? La respuesta es sí, como antídoto a algunos de los principales problemas: la corrupción, la ineficiencia, la falta de competitividad (Kaufmann *et al.*, 2003; Carlson y Payne, 2003; Rastrollo, 2023)³.

Pero sobre todo como fórmula para tratar de revertir el desencanto generado hacia la democracia, por no haber resuelto muchos de los problemas persistentes, no solo en países con economías avanzadas y emergentes, sino también en el mundo en general. Esto nos parece que da lugar para que diversas instituciones se posicen como actores que impulsen el fortalecimiento de la misma. Y en ese sentido, el reforzamiento de las instituciones del Estado desde la mirada de la profesionalización y por todos los beneficios que genera se hace más que necesario. Pero no solo a nivel de Administración central o federal y local, llámese los grandes aparatos burocráticos, sino también a nivel de instituciones de otros poderes, como el Legislativo y Judicial, así como otras que juegan un papel relevante en el bienestar y la estabilidad de todo un país. Y en ese universo bien caben muchas.

En lo que corresponde al caso latinoamericano, sobresalen los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se vienen realizando desde el año 2004 (Echevarría, 2006), son estudios sobre el estado de los servicios civiles en los países de la región, evaluaciones que en algunos casos más que otros se han estado realizando de manera reiterada, en una especie de actualización (Méjico no ha sido la excepción). A esto hay que sumar el reciente Índice de desarrollo del servicio civil en América Latina y el Caribe, también del BID (2025), que evalúa los avances entre 2014 y 2024 para 19 países de la región. La página en la que se pueden ver estos informes es interactiva y tales documentos se pueden consultar en sus diferentes períodos. A lo largo de este período de casi veinte años, los países referentes siguen siendo Chile, Brasil y Costa Rica, pero también están los casos de Uruguay, Colombia, Ecuador y República Dominicana como países en ascenso. En el caso de Méjico, hay que señalar que se ha mantenido en un nivel intermedio desde el inicio.

Con respecto a los países de América Latina y el Caribe, uno de los desafíos más importantes para estos países en la actualidad es mejorar la profesionalización mediante la creación y consolidación de sus servicios civiles. Un dato interesante es que alrededor del 80 % de los países de la región introdujeron programas de capacitación para la fuerza laboral del servicio público, sin embargo, se necesita hacer más para mejorar las capacidades de los servidores públicos y evitar la politización del empleo. Si bien es cierto que los sistemas basados en el mérito avanzaron gradualmente, una gran parte de la fuerza laboral del servicio público aún no está sujeta a procedimientos de contratación basados en el mérito (OCDE, 2020).

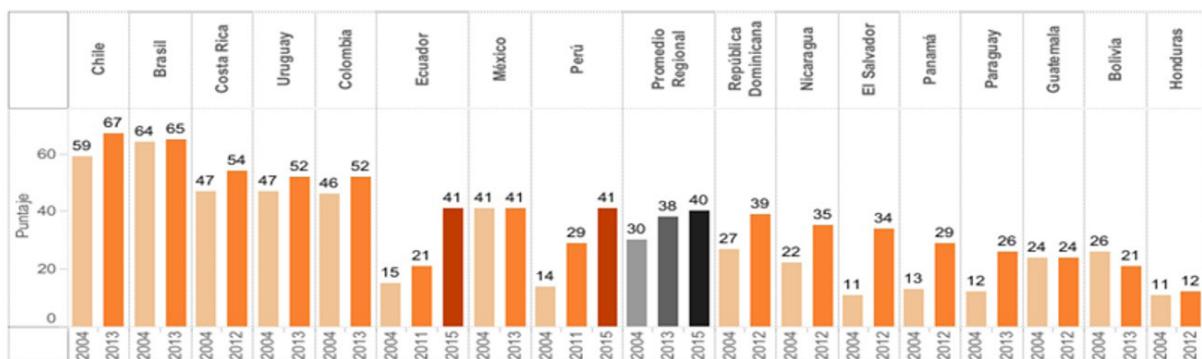
² Para abundar sobre este asunto se recomienda ampliamente un texto reciente de Juan José Rastrollo Suárez (2023).

³ Lo que tampoco significa que este tipo de figuras no tengan algún defecto, también cuentan con ellos, desde posibles prácticas de corrupción como rigidez en el funcionamiento como sistemas, de ahí que se hayan sometido a lo largo del tiempo a procesos de reforma y existan propuestas como la flexibilidad *versus* la rigidez (Longo, 2004; Rastrollo, 2023).

GRÁFICO 1. PANORAMA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL

En esta sección encontrará una herramienta interactiva para visualizar los resultados de las mediciones realizadas en la región



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2025).

Si bien el sector público en los países de América Latina y el Caribe tiende a ser comparativamente pequeño (el 12,3% del empleo total en esta área en comparación con el 21,2% en los países de la OCDE), el empleo público en varios países de la región se reitera que no se basa en el mérito. Además, a menudo se compone de trabajadores poco calificados protegidos por estrictos acuerdos laborales contractuales y gerentes nombrados en función de sus afinidades políticas. Muchos líderes políticos y partidos de la región están utilizando la Administración pública nacional y subnacional para construir redes clientelistas con fines electorales (OCDE, 2020).

2. UN POCO DE HISTORIA SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La historia de la profesionalización de la función pública vía un servicio profesional de carrera o carrera administrativa (como se le suele llamar en Centroamérica) en nuestro país, según algunos especialistas, es de larga data y nos remonta hasta los siglos XVII, XVIII y XIX (Sánchez González, 1999; Guerrero, 1998, 2011). No obstante, si nos remontamos al México reciente, podemos encontrar antecedentes muy claros desde la década de los años veinte del siglo pasado hasta años recientes (Martínez Puón, 2005). Principalmente, es a partir de este siglo en el que no solamente se expidió la ley de carácter federal, sino concomitantemente varias leyes de carácter estatal. Y es en este período en el que también habrá un enorme desarrollo sobre el fenómeno, desde su conceptualización, diseño, implementación, evaluación, experiencias sectoriales y tendencias (Pardo, 1995; Dussauge, 2002; Uvalle, 2000; Merino, 1996; Guerrero Amparán, 1999; Mejía Lira, 2004; Arellano, 2003; Méndez, 2001; INAP, 2001), así como la realización de diversos eventos que tenían como interés el impulsar el tema.

No es menester explicar a fondo las razones por las que no hubo las condiciones suficientes y resistencias para impulsar una propuesta de esta envergadura. Como es sabido, durante más de setenta años (hasta el año 2000 se registró la primera alternancia político-partidista) estuvo la presencia de un partido único, en el que la mezcla de gobierno, Administración y partido era notoria en cuanto a su funcionamiento. Y si a eso se agrega el componente legal, llámese la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 23, apdo. B, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963) que solo protege al personal sindicalizado, pareciera indicar que había una señal clara de hacer uso de un sistema de botín de tipo

abierto, sobre todo en el segmento de personal de confianza que ocupa posiciones estratégicas (Arellano, 2003). Por lo tanto, no había necesidad de impulsar este tipo de iniciativas.

Lo que es una realidad es que, en un país como México, dada la consolidación de un sistema democrático en el que se encuentra, es menester seguir desarrollando y consolidando instituciones *ad hoc* a las demandas del sistema. La rendición de cuentas, la transparencia, la existencia de organismos como contrapesos de los poderes tradicionales, la gobernanza, la participación ciudadana y, por supuesto, la existencia de burocracias profesionales son solo algunas de ellas, y muy importantes. Sigamos en esa ruta.

3. EL CASO FEDERAL

Casualmente, al escribir este texto, hay que destacar que se están cumpliendo veintidós años de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (abril de 2003). Al respecto, hay que señalar la efervescencia que se creó en su momento alrededor de esta norma, desde su aprobación casi por unanimidad por las tres principales fuerzas políticas del país (Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática), así como de los diferentes foros que se realizaron para la socialización del tema. Por su parte, el reglamento de la ley salió publicado en el año 2004. Esta norma fue muy importante porque estableció los diferentes procedimientos de los principales procesos del sistema del Servicio Profesional de Carrera: planeación, ingreso, capacitación, certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, y control y evaluación. Es una ley cuyo ámbito de aplicación es para la Administración pública federal centralizada (secretarías y órganos desconcentrados), con excepción de instancias de seguridad pública y seguridad nacional. En un primer momento estuvo pensada para puestos de director general a enlace, cuya cifra fue de 36 000 servidores públicos, pero gradualmente se fue reduciendo hasta 25 000 (cifra bastante baja si se compara con el universo de 498 533) (Martínez Puón, 2006; SFP, 2021). Este fenómeno de disminución se dio por dos razones: por las dependencias que comenzaron a desvincularse del sistema y también por la desvinculación y desaparición de puestos (el caso de los directores generales adjuntos durante este, el actual gobierno 2018-2024), y por razones cercanas a ser puestos que tenían que ver con las áreas de excepción.

Un aspecto para considerar fue la forma centralizada en que se administró el sistema, con el propósito de buscar una homogenización en todas las dependencias. Un sistema que en su momento fue denominado de distintas velocidades y que precisamente lo que se pretendía con ese manejo centralizado era poner al mismo ritmo a dependencias y órganos desconcentrados (Martínez Puón, 2006). Esta Administración centralizada estuvo a cargo de la Secretaría de la Función Pública (hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), en particular de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, ahora Unidad de Recursos Humanos. Todo parece indicar que el adecuado funcionamiento que se dio en los primeros años, de acuerdo con informes del gobierno de Vicente Fox, dio lugar a 2 904 nombramientos por concurso. El resto del personal sujeto del sistema lo hizo vía la certificación de capacidades, valga decir mediante procedimientos serios y objetivos que en su momento desarrolló el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).

Sin embargo, un elemento perverso desde nuestro parecer fue el art. 34 de la ley que dio lugar a la ocupación de vacantes de manera temporal con la opción de una renovación, cuyas personas ocupantes (la mayoría venía del exterior) se convertían en principales candidatas a ocupar tales vacantes. De modo que, una vez que se realizaban los concursos, resultaba que los ganadores de esos concursos procedían de esa ocupación temporal; la cifra en un principio era de un 50 % (Méndez, 2016).

En el año 2007 se generó un nuevo reglamento de la ley, que entre lo más sobresaliente fue descentralizar los procesos, uno de ellos, de gran relevancia, fue el de ingreso, que derivó en una enorme discrecionalidad en el manejo del proceso, ya que los exámenes los comenzaron a realizar las propias áreas técnicas en las que había vacantes y a favorecer a las personas que interesaba que se quedaran (Méndez, 2016). En lo que corresponde al art. 34, la ocupación temporal alcanzó, según José Luis Méndez (2016), de 2004 a 2012, a 20 000 plazas por este artículo, por lo que la ocupación por concurso fue de un 90 % por quienes venían ocupando estos puestos temporales. Porcentaje representativo, sobre todo para puestos de director de área, director general adjunto y director general. Según datos de la entonces Secretaría de la Función Pública (2023), hubo 3 109 puestos ocupados por el art. 34, que representó el 11 % del total del personal sujeto del servicio profesional de carrera⁴.

⁴ Véase Numeralia hasta julio de 2023 de la Secretaría de la Función Pública (2023).

En efecto, es el subsistema de ingreso en el que se han generado las mayores irregularidades, según Enrique Flores (2023):

La ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley representa un acto que vulnera los principios de objetividad, imparcialidad y competencia por mérito. Este precepto legal señala que los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto o vacante, en casos excepcionales, cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor, existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes; al autorizarse este nombramiento, se hace del conocimiento de la SFP, en un plazo no mayor de quince días hábiles. Por su parte, está el artículo 92 del Reglamento que regula la figura de nombramiento temporal y señala que las dependencias podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley.

De acuerdo con el propio Enrique Flores (2023) haciendo cita del «Registro de ocupación de puestos al amparo del art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera desde 7 de septiembre de 2007 al 31 de marzo de 2021», publicado por la entonces Secretaría de la Función Pública, el número de servidores públicos que ocuparon una plaza en alguna dependencia u órgano administrativo desconcentrado es de 46 305; los tipos de nombramientos considerados son Apoyo en Servicios Generales, Jefe de Departamento, Subdirector y Director. En este escenario, el abanico de oportunidades se reduce para aquellas personas que cuentan con el mérito y experiencia y aspiran a ocupar este tipo de cargos. Al dividir el total de puestos considerados en el «Registro de ocupación» entre trece años del gobierno federal, justificados en el art. 34 de la Ley, es de 3 562 puestos por año. Si comparamos esos datos con la Estadística Básica del Subsistema de Ingreso (tabla 1), encontramos que fueron más los puestos ocupados bajo esta modalidad que los que se sometieron a concurso en los primeros tres años de su implementación, así como los de 2016 y 2019, incluso similar a los cargos ocupados en 2020.

TABLA 1. DATOS DE LOS CONCURSOS REALIZADOS EN EL PERÍODO 2004-2021

| AÑO | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | TOTAL | |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-----|
| Concursos | 552 | 2947 | 3384 | 4022 | 7764 | 6581 | 7137 | 6990 | 6808 | 5853 | 7451 | 6113 | 3172 | 5230 | 5714 | 3005 | 2449 | 662 | 85834 | |
| Con ganador | 250 | 1927 | 1702 | 2178 | 4138 | 4302 | 4851 | 4879 | 4797 | 4204 | 5441 | 4428 | 2494 | 4072 | 3908 | 2325 | 1769 | 47 | 57712 | |
| % | 45 | 65 | 50 | 54 | 53 | 64 | 68 | 70 | 72 | 72 | 73 | 72 | 79 | 78 | 68 | 77 | 72 | 7 | | |
| Desiertos | 295 | 1009 | 1575 | 1752 | 3376 | 2297 | 2145 | 1972 | 1803 | 1590 | 1984 | 1574 | 653 | 1135 | 1459 | 622 | 484 | 29 | 25754 | |
| % | 54 | 34 | 47 | 44 | 43 | 35 | 30 | 38 | 27 | 27 | 27 | 26 | 21 | 22 | 25 | 21 | 20 | 4 | | |
| Cancelado | 5 | 10 | 107 | 92 | 272 | 82 | 130 | 139 | 98 | 59 | 25 | 111 | 25 | 22 | 346 | 32 | 47 | 1 | 1603 | |
| % | 1 | 0 | 3 | 2 | 4 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 6 | 1 | 2 | 0 | | |
| En proceso | 1 | 1 | | | | | | | | | 1 | | | | 1 | 1 | 26 | 149 | 585 | 765 |
| % | 0 | 0 | | | | | | | | | 0 | | | | 0 | 1 | 6 | 88 | | |
| En lo que se ejerció (VETO) | 0 | 2 | 37 | 30 | 45 | 73 | 143 | 116 | 54 | 75 | 44 | 24 | 10 | 27 | 7 | 28 | 16 | 0 | 731 | |
| % | | 0,07 | 1,09 | 0,75 | 0,58 | 1,11 | 2 | 1,66 | 0,79 | 1,26 | 0,59 | 0,39 | 0,39 | 0,52 | 0,20 | 0,93 | 0,65 | 0,00 | 13 | |

Datos de la Secretaría de la Función Pública, fecha de corte: 31 de marzo de 2021.
Fecha de lectura de concursos en RH NET: 8 de abril de 2021, recuperado de trabajoen.gob.mx

Fuente: Flores (2023).

La tabla 1, según Flores (2023), ofrece datos interesantes en los que se destacan: a) el número de concursos que se han declarado desiertos en el periodo 2004-2021 es de 25 754, esta cifra representa el 30 % del total de los concursos; b) el número de vetos que han determinado los Comités Técnicos de Selección (CTS), que es de 731; la Secretaría de la Función Pública ha declarado en varios casos que el voto aplicado es derivado de actos tildados de ilegales en el seno del CTS. Estos hechos, que son tolerados por las autoridades de las mismas dependencias, constituyen una práctica de corrupción continua que perjudica el servicio público federal, como se expone a continuación.

Basándonos en una revisión realizada por Flores (2023) a varios expedientes, se observan casos que manifiestan prácticas irregulares que se cometan contra postulantes durante el proceso de selección. Frente a esta situación, la ley regula el derecho de interponer recursos de revocación ante la Secretaría de la Función Pública, a fin de que revise la actuación de los miembros del Comité Técnico de Selección, en el término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento (art. 76). Aunque proceduralmente los plazos para su sustanciación de resolución son cortos, en los hechos, dada la carga de trabajo del órgano competente, implica largo tiempo para su resolución. Para todavía empeorar la situación, en una reforma reciente al reglamento de la ley, en el art. 92, se da la posibilidad, por interés del jefe inmediato, de que esa persona se pueda quedar en el cargo hasta por tres años (véase Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 2024).

Por otra parte, hubo (sobre todo en el cambio al gobierno del presidente López Obrador) una merma importante en la estructura del Servicio Profesional de Carrera con la salida (causas diversas según la información) de efectivos pertenecientes al sistema, registrando una cifra que alcanzó las 8 000 personas⁵, que representó casi una tercera parte del personal sujeto a la ley, cuando se supone que una de las garantías del sistema es la estabilidad en los puestos.

En resumen, esto ha dado lugar a tener un sistema basado en la simulación (Méndez, 2016), en procesos bastante cuestionados, principalmente en el proceso de ingreso, en el que no existe un rigor en la elaboración de reactivos y en el que los exámenes los elaboran las propias áreas en las que se registran las vacantes, con la posibilidad de que ese examen llegue a manos de quien está ocupando el puesto temporalmente. Desafortunadamente, esta práctica se ha dado de forma consecutiva y se sostuvo desde los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón (no obstante, estos dos últimos gobiernos siendo del mismo partido, en este caso el Partido Acción Nacional), Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. En el caso del gobierno actual de Claudia Sheinbaum, se está en espera de lo que serán sus propuestas.

Esto, en general, le ha restado credibilidad al sistema, tanto al interior como al exterior. Hay muchos testimonios de participantes en numerosos concursos y, desafortunadamente, se ha constatado que el favorecido es la persona que ocupa el puesto de manera temporal. En caso contrario, si la persona que está ocupando ese puesto no pasa los exámenes, entonces otra práctica recurrente es la de declarar el concurso desierto.

4. EL CASO DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Por lo que acontece en los estados de la República, solo 9 entidades: Ciudad de México, Campeche, Quintana Roo, Baja California Sur, Veracruz, Zacatecas, Nuevo León (estatuto), Aguascalientes y Sonora (con una reciente ley de 2023), cuentan con una norma, pero ninguna funciona, en la misma situación con relación a los 2478 municipios.

En lo que respecta a los estados de la República, hubo entidades que se adelantaron con sus leyes con respecto a la legislación del caso federal, estos son los casos de Aguascalientes (2002), Quintana Roo (2002) y el Distrito Federal, ahora Ciudad de México (2000). Algunas de ellas, por cierto, muy ambiciosas, los casos de Quintana Roo y Zacatecas (2003) que incluso no solo tenían como ámbito de aplicación a la Administración pública centralizada y paraestatal, sino también a los municipios. Hay otros casos, como los de Baja California y Oaxaca, que son leyes que llevan el título de Servicio Civil, pero son más para regular las relaciones laborales entre los trabajadores y el Estado.

En esta misma tesis, según el «Estudio comparativo del servicio de carrera en las entidades federativas de México», realizado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa (2020), señala lo siguiente:

⁵ Información hasta diciembre de 2020 de la Secretaría de la Función Pública (2020).

El estado de Guerrero, cita al servicio civil en la Ley Orgánica para la Administración Pública. También son los casos de Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila e Hidalgo. Mientras que Chiapas y Puebla nombran el Servicio Civil de Carrera en las Constituciones Políticas de sus Estados. Para el caso de los Estados de Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro y Veracruz, existen ordenamientos del servicio civil de carrera que regulan otros ámbitos gubernamentales u otros poderes de gobierno; como el Poder Legislativo, Procuración de Justicia; o bien, en los ámbitos policiales o de educación. Los Estados de Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán dentro de sus Constituciones establecen el servicio civil o profesional de carrera relacionado con otros ámbitos gubernamentales.

¿Qué sucedió con la mayoría de todos estos casos? Tuvieron un inicio prometedor, con buenas prácticas, pero en los cambios de gobierno estos proyectos se quedaron truncados. Fueron los casos de Aguascalientes, Veracruz, Zacatecas, Quintana Roo y Nuevo León. Hubo otros en los que ni siquiera se instrumentaron las leyes: Ciudad de México (con dos leyes, por cierto), Baja California Sur y la de Campeche se encuentra en cierres. Y también hay que destacar la existencia de buenas prácticas por épocas, en materia de profesionalización, así no hayan tenido una ley, están los casos de Guanajuato, Querétaro, estado de México, Jalisco, Chiapas y Colima⁶.

Sobre los estados de la República, es difícil explicar las razones de la existencia tanto de las intenciones o motivaciones como de la expedición de leyes para profesionalizar las funciones públicas estatales. En una buena medida, se considera que esto dependió de las visiones de los políticos en turno, en este caso de los gobernadores. No obstante, paradójicamente a que hay un sistema federal, también existe una enorme tradición centralista, que ha dado lugar a que en muchas políticas y servicios públicos el gobierno federal sea la referencia a seguir. Por ejemplo, es curioso observar, con algunas excepciones, que varias de estas normas relacionadas con la profesionalización sean de la misma época. Por lo que, dada esta tradición centralista, si se decide reformar el servicio profesional en la Administración pública federal para mejorar su funcionamiento (nuevamente, siendo el ejemplo a seguir), aunado a contar con una ley de carácter general, posiblemente el escenario podría cambiar.

Adicionalmente, Héctor Ruiz (2023), sobre el caso municipal, sostiene que a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), se dio a conocer que solo 178 municipios afirman contar con un reglamento exclusivo que regula al servicio civil de carrera, esto sobre una muestra de 2447 municipios y diecisésis demarcaciones territoriales en el que se instrumentó el censo. En resumen, podríamos decir que solo el 7,2% de los municipios en México afirman contar con un marco regulatorio para normar al servicio civil de carrera, aunque no opere ninguno como tal.

Al respecto, debemos reiterar que no hay que confundir profesionalización con capacitación, de los que seguramente muchos estados y municipios podrán presumir de buenas prácticas. Por ejemplo, en el caso de las entidades federativas, 30 de 32 reportan contar con un instrumento legal de capacitación (Arellano y Rojas, 2023). La profesionalización denota un sistema integral de gestión de personal, que incluye todos o algunos de los procesos que se han mencionado con anterioridad, principalmente se destaca el caso de ingreso.

5. LOS CASOS DE ÉXITO

No todo son malas noticias. Desde nuestro punto de vista, la institución que se ha dedicado al estudio y análisis de los servicios civiles en los últimos años es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano constitucionalmente autónomo. Entre 2000 y 2019, la ASF evaluó y auditó a los diversos SPC del orden federal implementados de 1992 al 2012; el número de revisiones practicadas por el ente auditor se incrementó a partir de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, debido a la incorporación al servicio profesional de carrera del conjunto de entes públicos que integran la Administración pública federal centralizada. Lo anterior abrió la posibilidad de practicar auditorías en la materia a diversos entes públicos y realizar evaluaciones al funcionamiento integral de los SPC que se habían formado durante el periodo señalado.

⁶ Véase, para mayor información, Instituto Nacional de Administración Pública (1999).

No obstante, de las auditorías practicadas, desde nuestro punto de vista sobresalen dos evaluaciones. En primer lugar, está la «Evaluación 230 sobre los servicios de carrera en el Estado Federal», presentada ante la Cámara de Diputados, en el marco de la entrega de resultados de la Cuenta Pública 2012, y denominado «Servicios de Carrera en el Estado Federal», se dio cuenta del estado de veinte servicios civiles del Estado mexicano. Y en segundo lugar, «Los Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal, 2018-2023». Esta es la Evaluación número 1572.

Con respecto a la primera evaluación, se realizó con base en una metodología desarrollada por la propia Auditoría, que se centró en la cobertura de los servidores públicos adscritos al servicio de carrera; su integralidad, es decir, la presencia de los elementos necesarios para la organización de los servicios de carrera, así como el diseño de los procesos que lo componían; la instrumentación, o sea, la operación de los procesos que integraban a cada servicio de carrera; su coherencia, esto es, que el diseño de los procesos del servicio de carrera permitiera cumplir con los objetivos establecidos. Con base en dichas variables se definía el nivel de consolidación de los 20 servicios de carrera que fueron objeto del estudio comparado.

En el contexto de la fiscalización de la cuenta pública 2012, la ASF llevó a cabo la evaluación 230 «Servicio de Carrera en el Estado Federal», en la cual se revisaron 20 de los 25 SPC identificados en la APF. En la tabla 2 se muestran los distintos SPC revisados, en los cuales se destacan el año de su creación y su adscripción respectiva.

- Respecto a la cobertura, se estableció que de los 329 entes públicos que conformaban el Estado Federal Mexicano, el 28,9% (95 servicios) operaban bajo la norma de un servicio de carrera, lo que significaba que de 1800743 plazas adscritas, el 7,4% (132961) de las plazas eran susceptibles de pertenecer a alguno de los servicios de carrera identificados por la Auditoría Superior de la Federación.
- En cuanto a la integralidad, de los 20 servicios de carrera se determinó que el 15,0% (3 servicios) tuvo un nivel de cumplimiento del 100%, en tanto que también el 15,0% (3) logró un nivel de cumplimiento alto.
- Respecto a la instrumentación, se determinó que el 30,0% (6 servicios) obtuvo un nivel de cumplimiento del 100%.
- Con relación a la coherencia, de los 20 servicios de carrera, el 40,0% presentó un nivel de coherencia alto, lo que significó que, de cada 10 servicios, 4 realizaban los procesos conforme a los objetivos del servicio de carrera definido en la normativa y estaban vinculados con los objetivos institucionales.
- Por lo que hace a la consolidación, el servicio de carrera del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue el más consolidado, con el 99,3%, seguido por el Servicio Profesional Electoral del anterior Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, con un nivel de consolidación del 97,0%.

Enseguida se presenta la matriz en la que se muestran los 20 servicios de carrera analizados y los resultados que obtuvieron en la metodología desarrollada por la Auditoría Superior de la Federación (tabla 2).

Como se puede observar en la tabla, se muestra el caso de la Administración pública federal en comparación con las experiencias sectoriales, en una posición intermedia. Con relación al estudio, se considera que es metodológicamente muy sólido, pero lo más sobresaliente es la clasificación que establece con base en el funcionamiento de cada uno de ellos, en atención a los cinco componentes que se mencionan párrafos arriba. Por lo tanto, el documento nos parece inédito en cuanto a estudios de esa naturaleza en el país.

De modo que, si bien el documento habla en un principio de 95 instituciones de 293 que cuentan con normatividad en materia de profesionalización de su personal, son solo 20, según la Auditoría Superior de la Federación, las que cumplen con las características de funcionar como todo un servicio profesional en todas sus líneas. La realidad es que son muy pocas y, por lo tanto, con esto confirmamos que son solo islas de profesionalización en este país.

En el mismo sentido, una segunda evaluación es la referente que lleva por título «Los Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal, 2018-2023». El análisis realizado, tal como aconteció con el anterior estudio, parte primero de hacer un análisis de los servicios profesionales de manera particular para luego realizar un balance general del estado de todos los servicios civiles analizados. Esta es la evaluación número 1572 «Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal» (ASF, 2023).

La revisión comprendió, en esta ocasión, seis entes públicos; tres de ellos fueron las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); Bienestar (SB) y Hacienda y Crédito Público (SHCP), pertenecientes

TABLA 2. EVALUACIÓN NÚM. 230, «SERVICIO DE CARRERA EN EL ESTADO FEDERAL». MATRIZ PARA DETERMINAR LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARRERA DEL ESTADO FEDERAL Y DISTRIBUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN POR SERVICIO, 2012

| NUM. | Servicio de Carrera | Ente público | Año de creación | Cobertura | | | | Integralidad | | | | Instrumentación | | | | Coherencia | | | | Consolidación | | | | | |
|------|--|--------------|-----------------|---------------------|-------|----|-----|--------------|----|-------|-----|-----------------|-------|-----|-------|------------|----|-------|------|---------------|-------|------------|-------|---|--|
| | | | | PO | Lugar | PM | PO | CUMP. | % | Lugar | PM | PO | CUMP. | % | Lugar | PM | PO | CUMP. | % | Lugar | PM | PO | CUMP. | % | |
| 1 | Servicio Exterior Mexicano | SER | 1994 | 0,792 | 13 | 13 | 100 | 1 | 7 | 100 | 1 | 6 | 6 | 100 | 1 | 27 | 27 | 99,3 | 1 | | | | | | |
| 2 | Servicio Profesional Electoral | IFE | 1992 | 0,976 | 5 | 15 | 14 | 93,3 | 5 | 9 | 100 | 1 | 8 | 8 | 100 | 1 | 33 | 32 | 97 | 2 | | | | | |
| 3 | Carrera Judicial | CJF | 1995 | 0,974 | 6 | 13 | 13 | 100 | 1 | 7 | 100 | 1 | 7 | 6 | 85,7 | 11 | 28 | 27 | 96,4 | 3 | Alto | | | | |
| 4 | Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal | PGR | 1996 | 0,614 | 16 | 14 | 14 | 100 | 1 | 8 | 7 | 87,5 | 7 | 7 | 100 | 1 | 30 | 29 | 95,3 | 4 | | | | | |
| 5 | Servicio Profesional de Carrera Policial | PF | 1999 | 0,932 | 10 | 14 | 12 | 85,7 | 10 | 8 | 100 | 1 | 7 | 7 | 100 | 1 | 30 | 28 | 93 | 5 | | | | | |
| 6 | Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal | SFP | 2003 | 0,707 | 14 | 15 | 14 | 93,3 | 5 | 9 | 7 | 77,8 | 13 | 7 | 7 | 100 | 1 | 32 | 29 | 89,7 | 6 | | | | |
| 7 | Servicio Fiscal de Carrera | SAT | 2003 | 0,000 ^{1/} | 20 | 13 | 11 | 84,6 | 11 | 7 | 100 | 1 | 6 | 6 | 100 | 1 | 27 | 24 | 88,9 | 7 | | | | | |
| 8 | Servicio Civil de Carrera | Senadores | 2002 | 0,916 | 11 | 16 | 15 | 93,8 | 4 | 10 | 7 | 70 | 15 | 8 | 8 | 100 | 1 | 35 | 31 | 88,3 | 8 | | | | |
| 9 | Servicio Civil de Carrera | IFDP | 1998 | 1 | 1 | 13 | 10 | 76,9 | 16 | 7 | 6 | 85,7 | 7 | 7 | 100 | 1 | 28 | 24 | 85,7 | 9 | Medio | | | | |
| 10 | Sistema de Desarrollo Profesional | CENAM | 1999 | 1 | 1 | 16 | 14 | 87,5 | 7 | 10 | 8 | 80 | 12 | 8 | 7 | 87,5 | 11 | 35 | 30 | 85,7 | 9 | | | | |
| 11 | Servicio Profesional de Carrera | CPTM | 2001 | 0,935 | 9 | 13 | 11 | 84,6 | 11 | 7 | 6 | 85,7 | 7 | 7 | 6 | 85,7 | 11 | 28 | 24 | 85,4 | 10 | | | | |
| 12 | Sistema de Profesionalización | IMTA | 2007 | 0,992 | 3 | 13 | 10 | 76,9 | 16 | 7 | 7 | 100 | 1 | 6 | 5 | 83,3 | 16 | 27 | 23 | 85,2 | 11 | | | | |
| 13 | Carrera Judicial | TEPJF | 2009 | 0,865 | 12 | 13 | 11 | 84,6 | 11 | 7 | 5 | 71,4 | 14 | 7 | 6 | 85,7 | 11 | 28 | 23 | 81,8 | 12 | | | | |
| 14 | Servicio Civil de Carrera | CNDH | 2003 | 0,436 | 17 | 13 | 10 | 76,9 | 16 | 7 | 6 | 85,7 | 7 | 7 | 6 | 85,7 | 11 | 28 | 22 | 80 | 13 | | | | |
| 15 | Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional | TSA | 1993 | 0,984 | 4 | 12 | 9 | 75 | 19 | 6 | 5 | 83,3 | 11 | 6 | 5 | 83,3 | 16 | 25 | 20 | 80 | 13 | | | | |
| 16 | Servicio Profesional de Carrera | CDI | 2005 | 0,133 | 19 | 15 | 13 | 86,7 | 9 | 9 | 5 | 55,6 | 16 | 7 | 6 | 85,7 | 10 | 32 | 24 | 75,3 | 14 | Suficiente | | | |
| 17 | Servicio Profesional Agrario | PA | 1994 | 0,969 | 7 | 16 | 14 | 87,5 | 7 | 10 | 4 | 40 | 17 | 8 | 7 | 87,5 | 9 | 35 | 26 | 74,3 | 15 | | | | |
| 18 | Servicio Profesional | IFAI | 2009 | 0,669 | 15 | 12 | 10 | 83,3 | 14 | 6 | 1 | 16,7 | 19 | 6 | 5 | 83,3 | 16 | 25 | 17 | 66,8 | 16 | | | | |
| 19 | Servicio Profesional de Carrera | INEGI | 1994 | 0,943 | 8 | 11 | 9 | 81,8 | 15 | 5 | 0 | 0 | 20 | 5 | 4 | 80 | 19 | 22 | 14 | 63,2 | 17 | Bajo | | | |
| 20 | Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal | IMSS | 2012 | 0,348 | 18 | 13 | 9 | 69,2 | 20 | 7 | 3 | 42,9 | 18 | 7 | 5 | 71,4 | 20 | 28 | 17 | 61,8 | 18 | | | | |

Elaborado por la ASF con base en la Metodología de Evaluación definida. PM: Puntuación máxima. PO: Puntuación obtenida. CUMP: Cumplimiento. 1/: No fue posible determinar la cobertura de plazas susceptibles de pertenecer al Servicio Fiscal de Carrera.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2014).

al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, por ser las que atienden temas prioritarios como el desarrollo social, la economía y el ejercicio del gasto. Los restantes incluyeron a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SEM), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Banco de México (BANXICO), que se consideraron por el reconocimiento de cumplir con el objeto para el cual fueron creados, ya que no presentaban una elevada rotación de personal con cada cambio de Administración.

¿Cuáles fueron algunos de sus resultados? De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2023):

Los procesos de la administración de personal que se emplean en las dependencias de la Administración Pública Federal y que forman los subsistemas de planeación; reclutamiento, selección e ingreso; capacitación, evaluación del desempeño; estímulos, reconocimientos e incentivos, y separación, que conforman el SPC, presentan características similares a los componentes de estrategias y acciones; reclutamiento, selección e ingreso; formación; evaluación del desempeño; remuneraciones; promociones y ascensos, y retención, que según los teóricos integran la gestión de capital humano.

El SEM y los SPC del INEGI y del BANXICO presentaron buenos resultados debido a que sus procesos de reclutamiento, selección y formación se enfocaron en disponer de los recursos humanos más aptos para cumplir con sus objetivos institucionales. En particular, destaca:

- La formación de capital humano.
- La existencia de una política institucional definida para el reclutamiento y selección de candidatos.
- La promoción del desarrollo profesional y especializado de sus servidores públicos.
- La evaluación de desempeño como insumo para integrar los programas de capacitación, con cursos obligatorios, optativos y desarrollo de competencias de acuerdo con el perfil del puesto.
- La prevalencia de escolaridad a nivel licenciatura y becas para realizar estudios de posgrados.
- La existencia de criterios específicos para remuneración: en el SEM está establecida en un manual de pago específico, mientras que en los casos del INEGI y de BANXICO está en función de la escolaridad y del nivel de responsabilidad del funcionario.
- La baja rotación de personal en las tres instituciones.

No suficiente con ello, para efectos del estudio, a partir de los resultados de dos evaluaciones practicadas por la ASF, el equipo evaluador de la institución eligió seis servicios profesionales, tres con alto nivel de consolidación y uno con estatus medio considerados en la evaluación de 2012 (SEM, IFE, Carrera Judicial y el SPCAPF). De la evaluación practicada por la ASF en 2018, se seleccionaron los SPC de INEGI y BANXICO, para efectos de contrastar resultados y sobre todo emitir recomendaciones a manera de conclusión.

A continuación, se presentan algunos aspectos que destacan del análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública respecto de los SPC en el ámbito federal, en relación con los elementos susceptibles de considerar para contar con servidores públicos profesionales para llevar a cabo las tareas que les son encomendadas en el servicio público. La evaluación (ASF, 2023), a la letra, señala lo siguiente:

- a) La distinción de los servicios avanzados, respecto de los menos consolidados identificados en el análisis de sus procesos, serían: falta de especialización de los servidores públicos en la operación de las diversas funciones que cada ente público realiza, capacitación sin orientación específica, porcentajes bajos de recursos destinados a la profesionalización de los servidores públicos, diferencia en años de implementación y evolución, escasa disponibilidad presupuestal, entre lo más destacado, motivo por el cual sería conveniente rediseñar los modelos actuales a fin de instrumentar SPC acordes a las experiencias obtenidas y de ser posible generalizar esta práctica en los tres órdenes de gobierno.
- b) Debido a que el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal se encuentra en proceso de consolidarse, sería conveniente revisar su estructura integrada por subsistemas, para modificar los aspectos que se han vuelto obsoletos en el manejo de los recursos humanos y, de ser necesario, reformar su ley.
- c) De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, un aspecto que destaca en la Administración pública es que no se han elaborado diagnósticos que permitan identificar las necesidades de capital humano, que indiquen las profesiones, especialidades y/o estudios de posgrado acordes a los

requerimientos para atender el cumplimiento de los objetivos institucionales de cada ente público, para atender con eficiencia y eficacia las demandas sociales.

- d) La capacitación es básica en la profesionalización de los servidores públicos, en general, debe ser sistemática, continua y los contenidos a impartir deberán vincularse a las actividades que se desarrollen en los diferentes puestos, para cumplir con los objetivos institucionales y acumular conocimientos para adquirir madurez profesional.
- e) Los servicios profesionales exitosos ofrecen un programa de becas con la finalidad de que los servidores públicos contratados, adquieran conocimientos específicos y especializados relacionados con sus fines institucionales, entre los cuales destacan estudios de posgrado, para cursar maestrías y doctorados. Esta práctica requiere institucionalizarse en los servicios menos avanzados o en proceso de consolidarse y que sea accesible a todo el personal.
- f) Impulsar condiciones para que los gobiernos locales incorporen en su agenda la implementación de un servicio profesional, para lo cual deberán privilegiar contar con servidores públicos preparados e idóneos para ocupar los puestos y que se formule el diseño institucional del servicio, para plasmarlo en la legislación correspondiente. Lo anterior tendría como antecedente los servicios profesionales existentes, los cuales presentan datos y experiencia que pueden aplicarse para elaborar los diagnósticos, diseño operativo, normativo e implementación, para construir un sistema robusto.

¿Cuáles son algunas de las conclusiones propias que se desprenden de esta evaluación 1572 realizada por la Auditoría Superior de la Federación? Al respecto, se tiene que decir que una vez más se hacen notar las severas deficiencias del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal y en el caso de las otras tres instituciones, primero, se confirma el nivel de consolidación en el que se encuentra el Servicio Exterior y se resalta la presencia, por un lado, del Banco de México, que solía ser, *sotto voce*, una institución sólida por contar con una política de recursos humanos consolidada, más no un servicio profesional de carrera, pero que se confirma su buen funcionamiento. Y la otra buena noticia es el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que, si bien su servicio se vino a la baja en este tránsito de organismo descentralizado a órgano constitucionalmente autónomo, todo parece indicar que está de vuelta, y esto hay que resaltarlo. Y simplemente ratificar las posiciones de servicios profesionales consolidados, como es el caso del Instituto Nacional Electoral.

6. HACIA DÓNDE TENDRÍAMOS QUE IR

En buena medida, la experiencia que se ha desarrollado en materia de profesionalización de la función pública a lo largo de los años en México, desde los casos exitosos, los servicios profesionales con aciertos y fallas sin llegar a consolidarse, hasta los intentos por emprender una empresa de esta naturaleza, nos aportan una serie de lecciones por aprender.

Entre estas lecciones vamos a encontrar luces y sombras. ¿Qué es lo que hace posible que una buena política pública en materia de profesionalización tenga luces?

En cuanto a luces

A nivel político

Aunque esto suene a una verdad de Perogrullo, es imprescindible la voluntad política desde el más alto nivel y de la clase política en general. La experiencia para impulsar una norma de esta naturaleza requiere de ese impulso, así como el acompañamiento de las principales fuerzas políticas. Por ejemplo, es el caso de la ley de servicio profesional de carrera de 2003, como se demostró en el momento. Por otro lado, es conveniente que se realice esto en los primeros años de gobierno. De lo contrario, se incurrirá en la sospecha y desconfianza de que lo que se desea mediante esta figura es que se pueda perpetuar en la Administración al personal probablemente saliente ante un cambio de gobierno. En el mismo sentido, estas altas autoridades tienen que promover una cultura del mérito y el profesionalismo para el ingreso al servicio público. De modo que esto genere alta credibilidad y confianza por parte de servidores públicos y ciudadanos.

Por último, es esencial en el arranque de una iniciativa de esta naturaleza contar con aliados estratégicos: universidades, colegios de profesionistas, centros de investigación, empresarios, organismos internacionales, gobiernos internacionales, asociaciones especializadas en el tema que le den soporte y legitimidad al funcionamiento de los sistemas. Esto también se puede ver en las experiencias consolidadas.

A nivel administrativo: normativo, estructural, procesos y personal

En este nivel, dadas las características weberianas de las Administraciones públicas, según lo que se ha observado, es necesaria la existencia de normatividad general y secundaria, robusta técnicamente hablando, y el respeto irrestricto a su cumplimiento. Con la respectiva vigilancia y control, así como con un sistema de consecuencias de no cumplirse la ley. Con un área que lo administre (ya sea que se decida por un esquema centralizado) o que lo administren (esquema descentralizado) con personal cualificado que conozca de los diferentes procesos, así como con la estabilidad indispensable para la instrumentación de la gestión de los procesos.

Entre los procesos, uno de gran relevancia es el relacionado con el ingreso que tiene que dar lugar a exámenes realizados por terceras instancias, así como el uso de tecnologías innovadoras en recursos humanos en los diferentes procesos (ingreso, capacitación, evaluación, registro).

Con respecto a la estructura perteneciente al servicio profesional, más allá de la estabilidad en los cargos, es indispensable la existencia de sueldos competitivos y estímulos, pero también el sistema sólido de evaluaciones del desempeño, así como mecanismos de separación en los cargos de darse alguna falta administrativa grave.

Las experiencias en el Instituto Nacional Electoral, así como en la Carrera Judicial y la Policía Federal, son un ejemplo de ello.

En cuanto a sombras

¿Qué ha determinado que sean políticas públicas con sombras?

A nivel político

Lo que se ha observado a lo largo de la historia de diversas instituciones en los diferentes órdenes de gobierno es el abandono de este tipo de proyectos por parte de la primera magistratura, así sea del mismo partido en el gobierno, sobre todo cuando se presenta un cambio en el gobierno con la llegada de nuevas autoridades vía elecciones. Lo que propicia que se interrumpan los procesos y que no maduren adecuadamente. Situación similar para los estados de la República por parte de los gobernadores en turno. Otro asunto que se ha observado es el impulso de leyes o normas próximas a un servicio profesional en los últimos años de gobierno (sobre todo en los dos últimos), que en general no son aprobadas, y si lo son, regularmente no se instrumentan.

A nivel administrativo: normativo, estructural, procesos y personal

Lo que se ha observado, sobre todo en las experiencias fallidas, es la interrupción de los procesos en su etapa de madurez, ya sea por el propio abandono de carácter político o utilizando la estrategia de ya otorgar recursos económicos a los procesos del sistema. También se ha observado una alta movilidad del personal responsable de la instrumentación, uso excesivo de las medidas excepcionales para la ocupación de vacantes, así como laxitud en la vigilancia y control por parte de las instancias responsables.

Con relación a los procesos, ha estado presente la realización de exámenes de ingreso sin las medidas de calidad y de objetividad necesarias, así como en el resto de los procesos, llámese capacitación y formación, pero sobre todo en la evaluación del desempeño, que deja de ser un mecanismo de separación del cargo por parte de las personas. A eso hay que sumarle, en el marco de la austeridad mal entendida, su aplicación a sueldos y salarios, así como despidos de las personas sin el cumplimiento de las normas del servicio. Todo ello en detrimento de la credibilidad y confianza tanto de los propios servidores públicos como de la ciudadanía.

De todos estos componentes, ¿cuáles consideramos que son de los más relevantes tanto para un caso como para el otro? Sin duda, el apoyo político desde el primer nivel, la continuidad en el funcionamiento del sistema independientemente de los cambios en los gobiernos, el respeto irrestricto al cumplimiento de las normas, la adecuada instrumentación que no deje lugar a las dudas y a la desconfianza. Y la promoción de una cultura del mérito tanto al interior de las organizaciones como para con la ciudadanía.

Como datos adicionales, se tiene que decir que la construcción de un servicio profesional o servicio civil no es una tarea fácil. Todo lo contrario, hay países que se han demorado décadas para contar con

una burocracia profesional, no exenta de cambios y reformas importantes. En el tránsito de instituciones del Estado de carácter preburocrático a instituciones de carácter burocrático (Villoria, 2007), la transformación ha sido total en muchas líneas y en diferentes épocas. En un gran resumen, se puede mencionar lo siguiente: cambios en los arreglos institucionales entre políticos y administradores, construcción de nuevos marcos reguladores de los servidores o funcionarios públicos, nuevos procesos de gestión de personal a través de mecanismos meritocráticos, estabilidad en el empleo acompañada de la evaluación del desempeño, cambios en la cultura política-administrativa, esto es, pasar de un sistema de botín a un sistema de mérito. De manera que hay evidencias de la calidad de las burocracias con las que cuentan los diversos países del mundo.

Por último, entre las tendencias para el diseño y rediseño de los servicios civiles está la imprescindible incorporación de nuevas tecnologías en todos los procesos que las componen, incluso haciendo uso de la inteligencia artificial (Ramió, 2022). Todo ello, en el marco de las nuevas condiciones que ha dejado el teletrabajo y todo lo derivado de la pandemia. De modo que los procesos sean cada vez más ágiles, menos memorísticos para el caso de los exámenes de ingreso y más basados en competencias y estudios de caso, así como la formación y capacitación, y en el caso de la evaluación del desempeño, que sea en tiempo real, entre los aspectos más sobresalientes.

CONCLUSIONES

Tal como se ha observado la situación en los últimos años y en la actualidad, la promesa de contar con una Administración pública moderna y profesional se está quedando nuevamente en el sueño de los justos. Se necesita además una agenda de modernización administrativa que también incluya temas tan relevantes como gobierno abierto, inteligencia artificial, herramientas para el combate a la corrupción, entre otras líneas temáticas similares (Martínez Puón, 2021). Caso contrario a lo descrito, se considera que se mantendrán algunas islas de profesionalización, que no dejarán de ser un referente para el resto de las instituciones públicas del país.

¿Qué sigue ahora? Seguir impulsando el tema desde la academia y la investigación, así como desde las buenas prácticas que se están ejerciendo en instituciones como las mencionadas. Un desiderátum en ese sentido es contar próximamente con una Ley General del Servicio Profesional para todo el país (que incluiría los órdenes federal, estatal y municipal). Que marque que todos los órdenes de gobierno estén en la misma sintonía en cuanto a contar con una burocracia profesional que garantice la prestación de servicios públicos y la continuidad de políticas públicas en rubros tan relevantes como la salud, la educación, la seguridad pública, la vivienda, el combate a la pobreza y la corrupción. Por lo tanto, esperemos que en el futuro sean más luces que sombras, no solo para México, sino también para Latinoamérica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, D. (2003). Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? En D. Arellano, R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco. *Retos de la profesionalización de la función pública* (pp. 161-212). CLAD.
- Arellano Gault, D. y Rojas-Salazar, G. (2023). Servicios civiles de carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistemática: ideas, paradojas y limitaciones. En H. Ruiz (coord.), *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción* (pp. 91-153). Universidad de Guadalajara. México.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2014). *Evaluación número 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2023). *Los Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal, 2018-2023: Evaluación 1572 Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal*. ASF.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2025). *Índice de desarrollo del servicio civil en América Latina y el Caribe 2024*. BID.
- Carlson, I. y Payne, J. M. (2003). *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010013>
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero_CLAD.pdf?sequence=1

- Duhalt Krauss, M. (1977). *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Dussauge Laguna, M. I. (2002). Anatomía del servicio civil. *Foro Internacional*, 42(4), 745-808. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1656>
- Dussauge Laguna, M. I. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, (3), 45-65. <https://servicioprofesionaldecarreracomparadofcps.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/08/mauriciodussaugeserviciocivildecarre1.pdf>
- Echebarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010014>
- Escalante Gonzalbo, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Flores Ortiz, E. (2023). El servicio profesional de carrera en México y actos de corrupción que afectan al sistema. En F. E. Rivas Prats, D. Cienfuegos Salgado, A. V. Cárdenas Zanatta y C. A. Moreno Hernández (coords.), *Rendimiento institucional del combate a la corrupción en México* (pp. 173-192). Tirant lo Blanch.
- Guerrero Amparán, J. P. (1999). Trabas y oportunidades para el servicio civil de carrera en un México democratizado. En *Visión dimensional del servicio público profesionalizado*. Plaza y Valdés.
- Guerrero Orozco, O. (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez*. Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés. https://omarguerrero.org/pdfs/libros/El_funcionario_el_diplomatico_y_el_juez.pdf
- Guerrero Orozco, O. (2011). *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas. Las ideas. Los testimonios*. Miguel Ángel Porrúa.
- Haro Bélchez, G. (2000). *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- INEGI (2022). *Censo Nacional de Gobierno Federal 2021. Presentación de resultados generales*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/#documentacion>
- Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa (2020). *Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México*. Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa. <https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/19112020.pdf>
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1999). *Profesionalización de servidores públicos locales en México* [tomos I, II, III]. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2001). *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública de México. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4510/6.pdf>
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2003). *Government Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3106>
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Martínez Puón, R. (2005). *Servicio Profesional de Carrera: ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- Martínez Puón, R. (2006). Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 457-483. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscede/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Rafael_Martinez.pdf
- Martínez Puón, R. (2013). *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Universidad de los Andes.
- Martínez Puón, R. (2021). *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional*. Tirant lo Blanch.
- Mejía Lira, J. (2004). Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública de México. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 1(2), 7-21.
- Méndez, J. L. (2001). El servicio profesional electoral: el servicio civil para la democracia. En *Servicio público de carrera. Experiencias y perspectivas* [Memoria del seminario] (pp. 33-40). Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Méndez, J. L. (2016). La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada. En M. C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 185-224). El Colegio de México.
- Merino Huerta, M. (1996). De la lealtad individual a la responsabilidad pública. *Revista de Administración Pública*, (91), 5-18.
- OCDE (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros* [ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública]. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012085>
- Pardo, M. C. (1995). El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*, 4(2), 277-302. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscede/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf

- Ramió, C. (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración Pública*. Catarata.
- Rastrollo Suárez, J. J. (coord.) (2023). *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz López, H. (2023). El servicio civil como medio para el combate a la corrupción: avances y rezagos en México. En L. H. Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización: contra la corrupción* (pp. 43-89). Universidad de Guadalajara.
- Sánchez González, J. J. (1999). Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México. En J. de Dios Pineda (coord.), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad* (pp. 223-240). CNCP, ITAM y Universidad Anáhuac.
- Secretaría de la Función Pública (2020). *Numeralia del servicio profesional de carrera hasta diciembre de 2020 con relación a separaciones del personal del servicio*.
- Secretaría de la Función Pública (2023). *Numeralia del servicio profesional de carrera hasta julio de 2023 con relación a la ocupación mediante el artículo 34*.
- Serna de la Garza, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11446>
- Uvalle Berrones, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. Plaza y Valdés.
- Villoria Mendieta, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y proyecciones*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Weber, M. (1978). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica de México.