

1.9 El derecho a una buena administración y la profesionalización de la función pública como condición para acceder a él

León Aceves Díaz de León

Introducción

El presente documento se inspira en varias de las ricas discusiones que se dieron en la Reunión Nacional de Administración Pública (RNAP) que tuvo lugar los días 16, 17, y 18 de mayo del 2018, la cual fue convocada a iniciativa del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, de cara al Vigésimo Tercer Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Durante la RNAP 2018, nos congratuló poder dialogar, recibir retroalimentación por parte estudiantes y reconocidos expertos en el campo de la administración pública –provenientes tanto del ámbito académico como del servicio público–, en el marco de dos actividades: un panel y un conversatorio, que tuvieron por nombre *“La profesionalización de la función pública en México: avances y desafíos”*.

Aprovecho esta oportunidad para expresar nuevamente todo nuestro reconocimiento al Dr. Aguilar Villanueva por tan ardua y valiosa labor y por haber decidido incorporar a la RNAP un tema de la mayor relevancia, como lo es la profesionalización del funcionariado; tema que, por cierto, se tiene muy poco presente en las agendas públicas y que no es discutido con frecuencia en reuniones de este tipo.

Este texto recoge, asimismo, algunas de las reflexiones que tanto personal como institucionalmente, desde la Escuela de Administración Pública (EAP) del Gobierno de la Ciudad de México, hemos venido propiciando.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

El objetivo del artículo es examinar –a la luz de varias de las temáticas puestas sobre la mesa en las actividades que la EAP tuvo el honor de organizar durante la RNAP 2018–, por qué y cómo la profesionalización de las personas servidoras públicas es vital para la construcción de gobiernos competentes, honestos y efectivos para, a la postre, estar en condiciones de garantizar el derecho a una buena administración pública.

El documento está conformado por cuatro apartados:

En el primero de ellos se abordan algunos de los fenómenos que ayudan a explicar el malestar con democracia y la deteriorada relación entre gobierno y sociedad; así como la exigencia de ciertas transformaciones en el funcionamiento administrativo que contribuyan a paliar dicho deterioro.

El segundo apartado expone cómo la promoción del principio y del derecho a una buena administración pública en algunas regiones del mundo, se inscribe precisamente en esa búsqueda por abonar, desde el propio aparato administrativo, a una renovación democrática; a la par que se presentan algunas aproximaciones a este derecho.

La incorporación del derecho fundamental a una buena administración en la primera Constitución Política de la Ciudad de México, es comentada en el tercer apartado, en el que también se hace hincapié en la necesaria mejora del funcionamiento administrativo de la capital, para estar en condiciones de hacer frente a esas nuevas obligaciones que implica para las autoridades.

Por último, el cuarto apartado trata sobre la profesionalización de la función pública como una tarea pendiente y un requisito ineludible para una buena administración; sin dejar de señalar algunos de los obstáculos –como la visión patrimonialista y el “sistema de botín”– que en México han dificultado la instauración de políticas de Estado en materia de profesionalización y el establecimiento viable de servicios públicos de carrera.

1. La deteriorada relación entre los gobiernos y las sociedades: “culpa” de la democracia.

Es innegable que, en tiempos recientes, las sociedades democráticas, incluidas las “consolidadas”, han visto crecer la inconformidad social y el deterioro de las relaciones entre los gobiernos y las sociedades.

El acontecer de las dos primeras décadas del siglo XXI se caracteriza –según una multiplicidad de voces–, por la decepción o inconformidad con el tipo de globalización que ha imperado, así como por sus efectos, en muchas ocasiones negativos para los individuos y las sociedades. Asimismo, por las serias dudas sobre el modelo económico preponderante a nivel mundial, a raíz de las reiteradas crisis de alcance global y por las enormes desigualdades sociales que ha generado.

Nuestra época también ha estado marcada por el cuestionamiento de los referentes políticos e ideológicos que predominaron hasta hace algunos lustros, así como por el recelo que suscita el funcionamiento de las instituciones internacionales que habían venido configurando el orden mundial desde la segunda mitad del siglo XX.

Se habla de un periodo marcado por la incertidumbre más que por la claridad sobre cómo enfrentar las disyuntivas y problemas tanto colectivos, como los que individualmente nos presenta la vida cotidiana. Dicho de otra manera, la falta de referencias sólidas parece marcar el espíritu de los tiempos. Ante este contexto, toman fuerza en diversas partes del mundo, líderes y corrientes de pensamiento que, rememorando peligrosos fantasmas, buscan imponer muros y dinamitar puentes de entendimiento; irrumpen movimientos que promulgan la cerrazón, la intolerancia y el autoritarismo.

La democracia misma y sus instituciones son señaladas por crecientes porciones de las sociedades como responsables de muchos de los problemas que les producen malestar en el presente e incertidumbre en el porvenir.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Aunque no siempre por las mismas razones, países con democracias “incipientes”, como el nuestro, también muestran un profundo desencanto.

La llamada transición democrática que vivió México en las últimas décadas se abocó, principalmente, a su dimensión electoral, pero no ha puesto la suficiente atención en transformar las formas de gobernar. Es decir, durante mucho tiempo nos hemos centrado en cómo elegir a nuestros representantes de manera libre y con respeto al sufragio. Y es evidente que se trata de un componente irrenunciable de toda democracia, además de que las históricas y fundadas dudas sobre la legitimidad y la legalidad de los procesos electorales en México hacían –y hacen– ineludible abordar y tener siempre presente dicho componente.

Señalado lo anterior –y de esto no se habla tanto–, no se ha puesto la misma atención en el *buen gobierno* y en la *buena administración*, es decir, en mejorar las condiciones, los diseños institucionales y los procesos que nos permitan superar las prácticas inerciales, improvisadas, clientelares y poco receptivas a las necesidades de la población, que nos permitan desterrar los ejercicios de gobierno que no se comprometan con la resolución de las necesidades colectivas y que no sean cercanos a las personas.

No hay duda de que las y los mexicanos están cansados del mal desempeño de muchas instituciones gubernamentales; están cansados de enterarse casi a diario de nuevos y obscenos casos de corrupción, así como de padecerla sistemáticamente en muchas de sus interacciones con las autoridades; cansados de ver que los recursos públicos no siempre se traducen efectivamente en seguridad, en desarrollo económico y social, en mejores servicios de salud, de educación, en infraestructuras de calidad y un largo etcétera.

Esto se traduce nítidamente en la opinión pública mexicana. Conviene citar el Informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro, quien se encarga de aplicar encuestas para

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

medir y comparar la percepción ciudadana en casi una veintena de países latinoamericanos, esencialmente en lo relativo a las instituciones y los asuntos públicos.

En el último Informe, el 82 % de los mexicanos encuestados manifestaron estar “no muy satisfechos” o “nada satisfechos” con el funcionamiento de la democracia. El promedio de los 18 países de la Región que formaron parte del Informe y que muestran desencanto con el régimen democrático es de 70%, lo que significa que México se encuentra claramente descontento. Como referencia, en el Informe 2017 el país latinoamericano con percepción menos negativa sobre su funcionamiento democrático es el Uruguay, donde sólo 43% de los encuestados declaran estar “no muy satisfechos” o “nada satisfechos”.

En lo que respecta a la confianza en el gobierno, según Latinobarómetro, México obtiene la tercera peor calificación, ya que el 85 % de las personas entrevistadas manifestaron tener “poca” o “nada de confianza en el gobierno”. Ello coloca a México, de nueva cuenta, por debajo del promedio en la Región, que es del 75 %.

No puede dejar de mencionarse que la captura ilegítima y en ocasiones ilegal de las instituciones públicas y de sus recursos (financieros, humanos, entre otros) por parte de individuos, grupos o facciones, es un problema que la transición democrática mexicana no ha logrado resolver de manera cabal.

También a este respecto, el citado Informe 2017 de Latinobarómetro es revelador. Ante la pregunta: “¿Diría usted que (México) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado por el bien de todo el pueblo?”, el 90% de los mexicanos se inclinaron por la primera opción. De todas las sociedades latinoamericanas encuestadas en ese año, sólo la brasileña superó este alarmante dato, al presentar un 97%.

Entre las conclusiones de Latino barómetro, el 2017 confirma en general un declive de la democracia y una tendencia hacia

la de-construcción de los avances que se conocieron en las últimas décadas.

En este sentido, cataloga el fenómeno a nivel regional como una “democracia diabética que no alarma, con un lento y paulatino declive de múltiples indicadores, distintos según el país, y el momento [...], vistos en conjunto, esos indicadores revelan el deterioro sistemático y creciente de las democracias de la región.”³⁹

Al mismo tiempo, desgraciadamente entre los mexicanos persiste la arraigada creencia de que quienes laboran en las administraciones públicas no cuentan con los méritos, los conocimientos, las habilidades, las aptitudes y la probidad para hacer frente a graves y complejos fenómenos como son las desigualdades y las brechas sociales, la inseguridad, las violencias, las vulnerabilidades de todo tipo, el desempleo, las escasas oportunidades y perspectivas para una vida digna, entre otros.

En suma, no son pocas las necesidades no satisfechas y tampoco las que han sido mal diagnosticadas y/o mal atendidas.

La función pública mexicana, en todos sus niveles jerárquicos, está lejos de ser considerada como una profesión; mucho menos como una profesión honorable, respetada, que goce de reconocimiento social. Por el contrario, generalmente se desconfía de ella, es vilipendiada y percibida como una de las fuentes de muchos de los problemas que aquejan cotidianamente a los mexicanos.

Es así que aquí, como en buena parte del orbe, el tema del mal gobierno se torna indispensable para comprender la corrosión que sufre la democracia.

En algunas de sus obras, Pierre Rosanvallon narra cómo la “primera revolución democrática se organizó en torno al

³⁹ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, p. 1

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

sufragio universal”, aunque advierte que, a pesar de los dos siglos transcurridos desde que en occidente se iniciara dicha revolución, en el terreno electoral hay aún mucho por hacer “para luchar contra las formas persistentes de confiscación de la expresión ciudadana”.⁴⁰

Rosanvallon no sólo lanza esa advertencia, sino que, sobre todo, nos recuerda que, actualmente, “para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin consulta alguna, que los ministros [secretarios] no asumen sus responsabilidades, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco”.⁴¹

Por ello, hace hincapié en la urgente necesidad de avanzar hacia la “democracia de ejercicio”; aquella en la que los ciudadanos ya no sólo son “soberanos de un día” (el de la elección); aquella en la que además existen las instituciones para controlar más eficazmente los poderes públicos e incidir de forma más sistemática en los asuntos colectivos.

Además, como lo señala Aguilar Villanueva, los gobiernos ya no sólo son cuestionados en casos de *ineficiencia*, es decir, cuando muestran ineptitud para diseñar e implementar con responsabilidad planes, políticas y programas, así como para dirigir la prestación de servicios públicos bajo estándares técnicos y financieros aceptables. Estas críticas por ineficiencia vienen siendo planteadas desde hace ya décadas, a partir de distintos campos del conocimiento y bajo diferentes enfoques ideológicos.

Lo que es más reciente, en opinión de Aguilar Villanueva, es el análisis respecto a la *insuficiencia* de la acción gubernamental. Se refiere a que desde hace algunas décadas las instituciones públicas no siempre disponen de los recursos, de la información, de la tecnología, de los instrumentos e, incluso, de los poderes,

⁴⁰ Rosanvallon, Pierre, *El Buen Gobierno*, Manantial, 2015, p. 347

⁴¹ *Idem*, p. 16

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

para hacer frente a los problemas públicos contemporáneos, además de que el grado de interdependencia de actores y de intereses se ha hecho cada vez más marcado. Por ello, las instituciones se ven en la necesidad de recurrir a varios sectores de la sociedad.

En este sentido, “la conclusión es lógica: para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional, por lo menos en específicos asuntos públicos”.⁴²

Ahora bien, el hecho de que el poder y los recursos se encuentren mucho más desestatizados y que, por lo tanto, la gobernanza implique formas de gobernar menos verticales y/o unilaterales, no significa que las capacidades directivas del gobierno deban ser dejadas de lado o debilitadas. En todo caso, significa que tienen que ser repensadas, mejoradas y ejecutadas de forma distinta para ser más efectivas y gozar de legitimidad.

Si gobernanza es definir de una manera más horizontal tanto el sentido de dirección y rumbo de la sociedad, los medios y los recursos necesarios para alcanzar los fines trazados, como la conducción y coordinación de la sociedad en los asuntos de interés general,⁴³ entonces, se requiere de gobiernos sólidos y profesionales, con habilidades técnicas, dotados de la información necesaria para la toma de decisiones y que, al mismo tiempo, sepan deliberar y concertar con una pluralidad de voces que tengan la voluntad y las habilidades para hacer valer la participación y las iniciativas sociales.

Es así que la gobernanza tiene impacto tanto en las configuraciones institucionales como en el funcionamiento administrativo. Es así que difícilmente pueden concebirse respuestas técnicamente válidas y socialmente aceptadas, sin gobiernos

⁴² Aguilar Villanueva, Luis F., “La Nueva Gobernanza Pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018, p. 7

⁴³ *Idem*, p. 10

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

capaces de procesar, en favor del interés general, esa ingente cantidad de redes de actores y de intereses presentes. Entonces, el funcionamiento administrativo se ve obligado a transformarse y a adoptar nuevos mecanismos e instrumentos.

2. Aproximación a la noción de buena administración pública

El principio de *buena administración pública* se inscribe en la tendencia arriba mencionada. Consideramos que se encuentra en sintonía con la gobernanza al buscar –desde el propio aparato administrativo–, aportar respuestas a varias de las exigencias que ésta implica. Por ejemplo: la exigencia de una acción pública más abierta, receptiva y cercana a la población; de administraciones preparadas para abordar con una multiplicidad de sectores las distintas fases de la gestión pública (desde la planeación y la programación presupuestal, hasta la evaluación de políticas y programas); de contar con funcionarios convencidos de la importancia de motivar y transparentar sus decisiones, así como dispuestas a rendir cuentas de sus acciones.

Puede decirse entonces que el derecho a una buena administración pública se suma al conjunto de corrientes que en algunas regiones (particularmente en Europa y, de forma más reciente e incipiente, en América Latina) pretenden democratizar el funcionamiento administrativo, garantizar estándares de calidad en la acción gubernamental y contribuir a paliar el divorcio entre administraciones y administrados.

Como lo advierte Jacques Chevallier, desde hace algunas décadas vivimos un replanteamiento y una redefinición de la democracia que ha conducido a que el funcionamiento administrativo se convierta en uno de los “soportes y vectores” de la renovación del modelo democrático.⁴⁴

⁴⁴ Chevallier, Jacques, « De l’administration démocratique à la démocratie administrative », Revue française d’administration publique 2011/1 (n° 137-138), p. 217-227

Algunos autores consideran que, en términos contemporáneos, el principio de la buena administración pública está ligado, en buena medida, a la construcción y gradual democratización de las instituciones de lo que ahora conocemos como Unión Europea (UE).⁴⁵

Hay que recordar que a partir del Tratado de la UE que entró en vigor en el año 1993, mejor conocido como el Tratado de Maastricht, comenzaron a sentarse las bases que luego derivarían en el reconocimiento de la buena administración como un derecho, ya que en dicho Tratado se fijan varios principios para que el funcionamiento de las instituciones europeas sea más cercano a las y los ciudadanos, por ejemplo, a través de: la subsidiariedad; la exigencia de transparencia; y, la institución del Defensor del Pueblo Europeo, quien está facultado para recibir reclamaciones de los ciudadanos de la UE, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios.

Así pues, el Tratado de Maastricht contiene algunos embriones del principio de la buena administración pública, mismos que fueron fortaleciéndose con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, quien fue fijando, mediante sus decisiones, particularmente durante los años noventa, la exigencia no sólo hacia las instituciones europeas, sino también hacia los Estados miembro de la Unión, de un tratamiento imparcial, equitativo y expedito de los asuntos administrativos.

El avance gradual que conoció este principio desembocó en su reconocimiento como un derecho. De tal suerte, es en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conocida como la Carta de Niza (aprobada en el 2000), donde el derecho a una buena administración pública es reconocido explícitamente. Años después, en el 2007, este derecho fundamental es ratificado mediante la adopción del Tratado de Lisboa.

⁴⁵ Jacqué, Jean-Paul, "Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne", La démocratie administrative, Revue française d'administration publique, ENA, 2011/1, núms. 137-138, pp. 79-83

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Así pues, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, actualmente en vigor, señala que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable. Este derecho incluye, esencialmente: que toda persona pueda ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; que toda persona pueda acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones; que toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembro.

En el contexto del derecho europeo, el derecho en comento es considerado como una suerte de *matrioshka* o “muñeca rusa”, debido a que va englobando e integrando varios componentes, algunos de los cuales ya se encontraban contenidos en otros instrumentos o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Ello no obsta para que diversos autores consideren que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene sus virtudes, ya que explicita y codifica varios derechos reconocidos con anterioridad y en fuentes diversas. En este sentido, Jean-Paul Jacqué anota respecto al mencionado artículo: “si el carácter innovador es débil [en el contexto del derecho positivo europeo], el efecto incitativo es fuerte”.⁴⁶ Es decir, que en la práctica debe conducir a las instituciones (ya sea comunitarias o nacionales) a crear estándares de buena administración y mejorar procedimientos, para procurar que la acción pública sea más cercana y de mayor calidad, bajo el enfoque de la mejora continua del servicio público.

⁴⁶ Jacqué, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 83

América Latina no ha sido ajena a estas reflexiones, mismas que han desembocado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013 por el CLAD y adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar ese mismo año en la Ciudad de Panamá.

Conviene recordar que, de acuerdo con el Capítulo Primero, numeral 1, la Carta tiene como finalidad precisamente “el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes”. Siendo así, considera a la buena Administración como “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

Es en el Capítulo Tercero, numeral 25, donde se menciona en qué radica este derecho fundamental, al señalar que “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

Respecto a los “componentes” del derecho fundamental a la buena Administración Pública, el numeral 25 de la Carta Iberoamericana es prolijo (más que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), al detallar una gran cantidad de derechos de los ciudadanos y de obligaciones de las administraciones públicas.

Al igual que para el caso europeo, su importancia radicaría en que en una sola Carta se integran y explicitan varios derechos y obligaciones. No deben perderse de vista algunos de los “derechos componentes” del derecho fundamental a una buena administración pública consagrados en el numeral 25 de la Carta Iberoamericana, ya sea porque su naturaleza es relativamente

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

innovadora o bien porque se encuentran más directamente vinculados a la democratización de la administración.

De manera no exhaustiva, podrían mencionarse: el derecho a participar, mediante audiencias, información pública u otros mecanismos, en los asuntos administrativos en los que el ciudadano tenga interés o en el proceso de elaboración de normas de carácter general; el derecho al trato digno y cordial por parte de las administraciones; el derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios; la responsabilidad de las administraciones de establecer y dar a conocer a los ciudadanos los estándares de calidad para la prestación de los servicios públicos, creando canales para conocer su opinión; el derecho de los ciudadanos a conocer las evaluaciones de gestión y a proponer mejoras, así como de ser consultados periódicamente respecto a su grado de satisfacción sobre los servicios que reciben; la recomendación de incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el intercambio de documentación y para facilitar la intercomunicación y la atención de los trámites y solicitudes de los ciudadanos.

En suma, el derecho a una buena administración pública, aunque aún proteiforme y con distintos grados de obligatoriedad, ha venido teniendo eco en varias regiones y países, al englobar una serie de componentes que persiguen la finalidad de democratizar el funcionamiento administrativo, de incorporar más ampliamente a las y los ciudadanos en determinadas decisiones administrativas, de rendirles cuentas sobre el funcionamiento de la burocracia y, a la postre, mejorar así las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por su sintonía con la gobernanza, y por el potencial que tiene para contribuir a paliar la crisis democrática, este derecho fue incorporado en nuestro país, por primera vez, en la Ley Fundamental de la Ciudad de México.

3. La inclusión del derecho fundamental a una buena administración pública en la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPMX)

Cabe señalar que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de enero de 2016 representó un hito para el federalismo mexicano y, evidentemente, para el régimen político, jurídico y administrativo de la capital del país, al implicar transformaciones profundas.

Así, por ejemplo, en el artículo 122 de la CPEUM desaparece la denominación “Distrito Federal” y se substituye por “Ciudad de México”, la cual adquiere el carácter de entidad federativa. Con ello, por primera vez en su historia, se le facultó a elaborar su propia Constitución Política.

Emanada de una Asamblea Constituyente y publicada el 5 de febrero de 2017, la Carta Magna de la capital entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.

Me adhiero plenamente a quienes estiman que la Constitución de la CDMX será indispensable para enfrentar, desde la ciudad capital, uno de los serios riesgos que amenaza a la democracia en todo nuestro país: la ya mencionada brecha entre gobierno y sociedad.

Considero que una buena parte de los autores de esta Constitución tuvieron en mente que fuera un instrumento refundacional del pacto social; un marco útil para revertir los rezagos, para hacer frente a los complejos problemas de esta metrópoli y para propiciar una visión compartida de futuro. Muchos de los artífices del texto se encargaron de que éste estuviera permeado por la noción de gobernanza, partiendo del reconocimiento de la crisis democrática.

Por lo anterior, aunque desde luego que el texto tenga puntos perfectibles, no puede regatearse el que se trate de un logro histórico.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Uno de los rasgos más destacables es que cuenta con una amplia Carta de Derechos. Otra de sus virtudes es que, además de enunciar derechos, también establece principios para su exigibilidad y justiciabilidad. Esto no es menor porque busca el acceso y el ejercicio, gradual y efectivo, a los derechos ahí consagrados.

En este contexto, la primera Constitución Política de la CDMX es pionera en la región al incorporar el derecho que nos ocupa, como parte del reconocimiento de la crisis de la democracia representativa que se vive en el país, así como una de las respuestas a la insostenible inconformidad de los mexicanos respecto a las deficiencias institucionales y a los escasos resultados gubernamentales.

Es en el apartado de la Carta de Derechos, en el artículo 7o. de la Constitución, donde quedó descrito el derecho a una buena administración pública, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”.

Como ya se mencionó, se trata de una de las principales innovaciones del texto constitucional, pero lo que más conviene destacar es que la buena administración pública, además de ser un derecho, es un medio para que las autoridades garanticen el cumplimiento de gran parte de los otros derechos reconocidos en la Carta Magna. En otras palabras, si la administración pública no administra bien, difícilmente las personas accederemos plenamente a los derechos y libertades reconocidos en nuestro régimen jurídico.

Y también es de la mayor relevancia porque, con este derecho, se busca revertir problemáticas que aún están presentes y que tienen –como se esboza en la introducción– en el hartazgo a las y los mexicanos. Por ejemplo, que los recursos no siempre son utilizados para atender los problemas que más aquejan

a la población; que en ocasiones las instituciones públicas se aprovechan para fines privados o de grupo; o que en no pocas veces las normas se aplican de manera discrecional y arbitraria.

Es importante subrayar que la Constitución de la CDMX no sólo consagra el derecho, sino que asimismo establece en su artículo 60, denominado “Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública”, lo siguiente: “El ejercicio pleno de los derechos consignados en el presente título, será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”, en los términos que determine la ley.

Esto es trascendental porque significa que las y los ciudadanos podremos reclamar jurídicamente ante actos que consideremos que incumplen con el derecho a una buena administración pública. Y, a la vez, plantea enormes desafíos para las instituciones porque entonces, las personas servidoras públicas tendremos que estar a la altura, y prestar bienes y servicios con la mayor cercanía, calidad y profesionalismo.

4. La profesionalización de la función pública como una de las condiciones para acercarse al derecho a una buena administración

Ahora bien, para que los gobiernos cuenten con mejores condiciones para cumplir con este mandato constitucional, resulta indispensable que se diseñen, implementen y operen adecuadamente y de forma articulada, varios de los *sistemas* que la propia Constitución contempla. Entre ellos, se pueden citar: 1) El Sistema de gestión pública, que contempla los procesos de planeación, presupuestación, monitoreo y evaluación de políticas y programas; 2) El Sistema de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, rendición de cuentas y gobierno abierto; 3) El Sistema local anticorrupción; 4) El Sistema de profesionalización de la función pública.

Se requiere hacer mención de todos ellos porque es menester que interactúen con un enfoque sistémico. Sin embargo, para

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

los fines de este artículo me enfocaré exclusivamente en lo relacionado con la profesionalización.

Se trata de un sistema al que también obliga la Carta Magna de la CDMX, y que reviste una importancia vital, porque de poco sirve tener una extraordinaria Constitución, un muy buen marco legislativo, una estructura orgánica impecable, si no contamos con una administración pública profesional, honesta y efectiva, es decir, con los funcionarios competentes para hacer realidad los derechos y las libertades plasmados en la Constitución y para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ciudad.

A efecto de enmarcar qué se entiende aquí por profesionalización, cabe recordar que la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada hace ya casi 15 años, proclamó la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En ella, se define la profesionalización como: “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas define la profesionalización del servicio público como: “una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional [...] y que refuerza la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales”.

Desde la óptica y la práctica de la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México, como un organismo público descentralizado responsable de contribuir a la profesionalización de las y los funcionarios del gobierno capitalino, y a la luz del análisis de diversas experiencias nacionales e internacionales⁴⁷, consideramos que profesionalizar implica consolidar y articular,

⁴⁷ Producto de actividades organizadas por la EAP, tales como los *Seminarios Internacionales sobre la Profesionalización de la Función Pública*, que tuvieron lugar en la CDMX los días 12-13 de noviembre de 2015, y 3-4 de noviembre de 2016.

cuando menos, los siguientes procesos: ingreso basado en el mérito, formación inicial y continua, certificación de competencias profesionales, desarrollo del personal (movilidad, estímulos e incentivos), evaluación del desempeño individual, sanciones, entre otros.

Estos procesos, por cierto, como veremos más adelante, pueden institucionalizarse y consolidarse como parte de Servicios Públicos de Carrera.

No puede omitirse que durante décadas –con pocas excepciones–, en las administraciones públicas de México (en los ámbitos federal, estatal y local) ha predominado una concepción patrimonialista y clientelar respecto a los recursos humanos. Es decir, el llamado “sistema de botín” implica que, tras cada elección, una gran cantidad de personas servidoras públicas se vean obligadas a dejar la función pública para ser sustituidas por otras, cuyos méritos bien pueden radicar en su participación en los procesos electorales o en su lealtad personal o de grupo hacia el ganador de la elección, pero no forzosamente en sus méritos profesionales, es decir, en sus conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y valores para el debido ejercicio de la función pública.

El llamado “sistema de botín” puede ser sumamente nocivo, ya que por lo regular implica una alta e injustificada rotación de personal, que no está basada en la racionalidad propia de una *gestión estratégica de recursos humanos*⁴⁸, sino como efecto de los resultados electorales y de las reconfiguraciones de las lealtades personales o de facción.

La poca estabilidad de las y los servidores públicos en las administraciones produce también una discontinuidad de gestión y pérdida de la memoria institucional, ya que en la atención de los problemas o en el diseño de estrategias y políticas públicas,

⁴⁸ Cfr. García, Mauricio, *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 7.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

como coloquialmente se dice, en muchas ocasiones hay que “inventar el hilo negro”, o iniciar de cero, ante cada cambio de administración.

En el mismo sentido, el “sistema de botín” y la consustancial alta rotación de servidores públicos pueden generar el desaprovechamiento de los esfuerzos de capacitación y de formación, la pérdida de personas talentosas y con vocación de servicio e, indudablemente, impedir la construcción de administraciones públicas estables, con espíritu de cuerpo en torno a los valores de la ética pública, así como dificultar la consolidación de gobiernos más profesionales, honestos y efectivos.

En suma –a pesar de lo que aún algunos actores políticos piensan–, el “sistema de botín” resulta mucho más costoso que profesionalizar a las y los servidores públicos e implementar Servicios Civiles de Carrera. De la misma forma, el “sistema de botín” es más propio de un sistema clientelar –sino es que autoritario– del ejercicio de gobierno, y obstaculiza la democratización administrativa.

En nuestro país, salvo algunos casos como el servicio exterior o el servicio electoral –y unos pocos más–, en general han estado ausentes los servicios públicos profesionalizados, estructurados, estables y basados predominantemente en el mérito, en las capacidades de las personas y en la evaluación de su desempeño.

Cierto es que, en un intento por generalizar la práctica profesional en el gobierno, en el 2003 fue instituido por ley el Servicio Profesional de Carrera a nivel federal. No obstante, de acuerdo con diversos estudios, algunas deficiencias en sus normas, errores en su implementación y, en cierto momento, falta de voluntad política, han conducido a una frustración e insatisfacción generalizada en torno a dicho Servicio.

Sin embargo, el relativo fracaso de esa experiencia no debe llevarnos a desechar en automático la alternativa de los servicios

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

de carrera, sino a aprender de los errores para subsanarlos y no repetirlos en otras experiencias, en cualquiera de los órdenes de gobierno.

Para el caso de la administración pública de la Ciudad de México, no podemos dejar de mencionar que desde el 13 de junio de 2000 han existido tres leyes relativas al Servicio de Carrera. Una publicada ese día, otra proclamada el 8 de octubre de 2008 y, finalmente, la promulgada el 26 de enero de 2012. Las dos primeras no entraron en vigor, mientras que la tercera ha conocido un mínimo avance en su implementación.

Con este escenario, puede decirse que los esfuerzos por erigir Servicios de Carrera en nuestro país y en la capital han sido limitados, a pesar de que se trata de una de las vías que han privilegiado países de todos los continentes y niveles de desarrollo para construir funciones públicas más democráticas, íntegras, orientadas a dar resultados y que gozan de legitimidad.

En este sentido, a partir de todo un conjunto de seminarios y foros internacionales organizados en los últimos años por la EAP con los principales responsables de los servicios de carrera de varios países latinoamericanos (Chile, Brasil, Uruguay o Perú), llama mucho la atención el bajísimo grado de desarrollo que, comparativamente, nuestro país padece en la gestión estratégica de los recursos humanos de las administraciones públicas.

Cierto es que en los últimos lustros el gobierno capitalino ha realizado esfuerzos significativos en algunos de los procesos profesionalizantes. La creación misma de la EAP, en 2009, es un ejemplo de ello. Así como el hecho de que esta institución, entre los años 2013 y 2017, logró capacitar a más de 41 mil personas servidoras públicas en alguno de los cuatro posgrados, nueve diplomados y casi 40 cursos de actualización que ofrece esta entidad a las y los funcionarios capitalinos.

Asimismo, en los últimos años, la EAP ha desarrollado y fortalecido el andamiaje jurídico, metodológico e instrumental

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

para llevar a cabo procesos de certificación de competencias profesionales, a fin de evaluar conocimientos, habilidades y actitudes relacionados con el ejercicio de determinadas funciones; particularmente aquéllas que resultan estratégicas para la buena administración, como por ejemplo en las áreas administrativas, en las jurídicas, en las instancias de control y fiscalización, entre otras.

También como parte de las actividades para la profesionalización de la función pública, desde la EAP se llevan a cabo decenas de seminarios, foros, mesas de debate, coloquios y conversatorios con la participación de expertos nacionales y extranjeros, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y personas servidoras públicas, a través de los cuales se busca analizar los principales problemas públicos de la metrópoli y se discuten posibles alternativas de solución.

De igual forma, se producen decenas de obras para apoyar la formación de las y los funcionarios, reflexionar sobre buenas prácticas en materia de gestión pública y coadyuvar a la toma de decisiones.

A pesar de los importantes esfuerzos llevados a cabo no sólo desde la EAP, sino también desde otras instancias del gobierno capitalino, debemos reconocer que aún se observa un andamiaje institucional fragmentado, algunas prácticas obsoletas y diversas lagunas que dificultan la consolidación de un sistema de profesionalización, y aún más la implementación del servicio público de carrera.

Mencionaré brevemente algunas de las dificultades detectadas a través de la práctica cotidiana de la EAP, así como de diversos estudios y análisis:

En principio, es muy común que se piense que la profesionalización de las y los funcionarios se limita a la obtención de grados académicos. Sin embargo, me adhiero a quienes consideran que profesionalizar a los servidores públicos implica –sin demérito

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

de los grados académicos– lograr que tengan las competencias profesionales para ejercer con probidad y efectividad la función pública.

Observamos también que el ingreso a la administración pública no siempre tiene bases meritocráticas, ni en todos los casos el ingreso se acompaña de programas de formación inductiva.

Además, no existe suficiente desarrollo de los principios, criterios y modelos pedagógicos para orientar en todo el gobierno las acciones de profesionalización de los funcionarios, lo cual genera que se presente dispersión y duplicidad de esfuerzos, con el riesgo de que el impacto de las capacitaciones sea menor.

También hay que mencionar que, generalmente, el tipo de capacitación que se promueve en algunas instancias del gobierno no tiene un carácter profesionalizante, y que tampoco está ligada al desarrollo de las competencias necesarias para el ejercicio concreto de las funciones públicas encomendadas, ni al cumplimiento de objetivos institucionales.

Por otra parte, son prácticamente inexistentes las normas para la rotación y movilidad del personal de estructura (tanto horizontal como vertical), siendo muy limitados los estímulos e incentivos que pueden ser otorgados al personal como consecuencia de su desempeño. En este mismo tenor, aún no se ha construido un mecanismo que permita evaluar el desempeño individual de los servidores públicos.

En suma, la problemática radica en la insuficiencia y, en su caso, en la dispersión de los esfuerzos para profesionalizar la función pública. Ello se debe, en muy buena medida, a la insuficiente voluntad política, a la indefinición respecto a una instancia rectora que coordine un sistema de profesionalización moderno, coherente y articulado, acorde con las necesidades concretas de la administración pública de la capital, y en su caso, un servicio público de carrera viable.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Evidentemente, lo anterior va en demérito de la fortaleza institucional y de las capacidades gubernamentales; puede generar condiciones favorables para la corrupción; y, obstaculiza la consolidación de entes públicos con las posibilidades de cumplir con los principios de una buena administración.

Estas problemáticas interpellaron a una parte importante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. De tal suerte que en el artículo 60, numeral 2, de la Carta Magna, se vincula la profesionalización de los funcionarios con la garantía del derecho a la buena administración pública. Asimismo, se establece la obligatoriedad de que los poderes locales, las alcaldías y los organismos autónomos establezcan políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En el mismo artículo, quedaron incorporados de manera explícita los procesos que mínimamente deben formar parte de un sistema de profesionalización y, en nuestra opinión, a la postre, de los servicios de carrera. Entre los principales procesos se encuentran: el ingreso basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, la capacitación y la formación, la certificación, así como la evaluación del desempeño individual. Al mismo tiempo, se establece que la ley deberá determinar los órganos rectores responsables de organizar y gestionar tanto la profesionalización como los servicios de carrera.

Dejar pasar, otra vez, no sólo en la Ciudad de México, sino en todo el país, la histórica oportunidad de comenzar a romper con el “sistema de botín” y con la visión patrimonialista de los recursos humanos, representaría desconocer los errores del pasado, dejar de ver el hartazgo ciudadano, así como cerrar el paso a administraciones responsables y competentes, con sentido social, vocación de Estado, y mayor claridad sobre el porvenir.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Aguilar, Luis F., “La nueva gobernanza pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000, C 364.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Ciudad de Panamá, 18-19 de octubre de 2013.
- Chevalier, Jacques, « De l’administration démocratique à la démocratie administrative », en *La démocratie administrative*, Revue française d’administration publique, 2011/1 (n° 137-138), p. 217-227
- Constitución Política de la Ciudad de México, México, Editorial Porrúa, Colección Leyes y Códigos de México, 2017.
- Corporación Latino barómetro, *Informe 2017*, consultado el 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- García, Mauricio *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Jacqué, Jean-Paul, “Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l’Union Européenne”, en *La démocratie administrative*, Revue française d’administration publique, ENA, 2011/1 núms. 137-138.
- Le Galès, Patrick, “Gouvernance”, en Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pau- line, *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2004.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Rosanvallón, Pierre, *El buen gobierno*, Manantial, 2015.
Tratado de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales
de las Comunidades Europeas, Bruselas/Luxemburgo,
1992.