

ER
M
E

03

Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México

DAVID ARELLANO GAULT
y GABRIEL ROJAS



CIDE

FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México

Sobre los autores: David Arellano Gault es Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado (EE.UU.), profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Nivel III del SNI. Gabriel Rojas Salazar es profesor asociado de la División de Administración Pública en el CIDE.

Primera edición: Noviembre de 2021.

DR © Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Las características de esta publicación son propiedad de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

ISBN En trámite

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Esta publicación es parte de un proyecto realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) gracias al generoso apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Las opiniones en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la KAS o el CIDE.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Contenido



FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

Presentación.....	4
Introducción.....	5
Las bases del estudio.....	6
Diagnóstico de la profesionalización y modernización de los gobiernos estatales.....	8
Análisis de marco normativo.....	8
Década de 2000	8
Década 2010	9
Análisis de datos	12
Análisis conceptual entre las leyes estatales	19
Alcance de protección del servicio, real separación de carrera administrativa.....	19
Principales retos.....	25
Falta de voluntad política.....	25
Austeridad y reducción del Estado	26
Recentralización.....	27
Hallazgos y reflexiones finales.....	28
Referencias bibliográficas	29

FRM
03

Presentación

Para la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México es un privilegio colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en este esfuerzo por desarrollar conocimiento científico para realizar un diagnóstico y mapeo sobre un tema tan relevante para la realidad política de México, como lo es el federalismo. En la KAS, estamos firmemente comprometidos con la democracia representativa, el estado de derecho, las relaciones internacionales y la economía social de mercado. Contamos con más de 100 oficinas en el extranjero y desarrollamos proyectos y actividades en más de 120 países, a través de programas nacionales y regionales. Para nosotros y nuestro quehacer a nivel global, la persona está en el centro de atención de toda acción política, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. En México, queremos contribuir a la consolidación y profundización de la democracia como sistema político y forma de convivencia para que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad.

El federalismo es una forma de organización política que une estados y otro tipo de entidades políticas en torno a un sistema político común de una manera que permite que cada una de sus partes mantenga su propia integridad e identidad en el marco de un espacio de nación común. Los sistemas federales logran estos objetivos estableciendo requerimientos básicos para el diseño y la implementación de políticas a través de la negociación para que cada uno de los miembros puedan compartir el proceso y la ejecución de las decisiones que se toman. Existen distintos sistemas políticos que se hacen llamar federales y que difieren en muchos sentidos entre ellos. No obstante, algunas características y principios son comunes entre todos los sistemas verdaderamente federales. Mantener el balance entre las entidades políticas que conforman un sistema federal no es una tarea sencilla, por lo que cualquier arreglo de este tipo presenta retos importantes. De forma casi natural, todos los federalismos se han ido ajustando a través del tiempo con el objetivo de encontrar los mecanismos más adecuados para un funcionamiento óptimo. La principal razón es que, cuando estos arreglos institucionales funcionan de mejor manera, se cuenta con ventajas para la toma de decisiones y la provisión de los servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, el mayor control democrático y una mejor rendición de cuentas en las estructuras federales, permite una mejor implementación y coordinación de las políticas públicas. Esta mejora continua por parte de las entidades que conforman un federalismo con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: es lo que en este trabajo denominamos **“Federalismo Responsable”**.

Esto es cierto para el contexto mexicano, pero también para un país como Alemania, que comparte con México la estructura federal como forma de organización política. En el contexto alemán, el federalismo ha sido parte integral de su proceso de conformación como un estado nación en la unificación alemana del siglo XIX. Diversos estados independientes, como Prusia, Bavaria o Sajonia optaron por unirse en una Confederación de Estados, que posteriormente se transformaría a través de los años en lo que hoy conocemos como la República Federal de Alemania. Así, no es posible entender la realidad política que vemos hoy en Alemania sin el federalismo. En el caso mexicano, el federalismo se instauró por primera vez en 1824 con la implementación de la primera Constitución, al poco tiempo de haber obtenido su independencia de España en 1821. Tras un periodo de cambio a una República Centralista en 1835, para 1846 regresó la estructura federal para quedarse como forma de organización política por excelencia. Es decir, en México, como en Alemania, el federalismo ha sido parte del ADN político desde los inicios. En este sentido, el análisis y la implementación de reformas para su mejor funcionamiento es un objetivo central de cualquier sistema federal, por lo que, como KAS México, nos entusiasma formar parte de este estudio de la mano del CIDE, en quienes hemos depositado una vez más nuestra confianza debido a su destacado rigor metodológico y excelencia académica. También se han sumado especialistas de instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el World Justice Project, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por tan destacado esfuerzo. Estamos convencidos de que este análisis se convertirá en una referencia y una herramienta útil para los principales actores y tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno, especialistas y el público en general interesado en el tema.

Este trabajo está estructurado en distintas partes analíticas que conforman un todo, al igual que en las estructuras federales. El primer documento realiza una caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas en México. A partir de este diagnóstico general, el lector encontrará información relevante sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas, tomando en cuenta los principales indicadores por entidad. La segunda parte de este estudio está compuesto por análisis particulares de ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico; profesionalización y modernización; salud pública y COVID-19; administración electoral y democracia; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización; sistema penal y estado de derecho; y transparencia. Estamos convencidos de que el análisis sobre la base de temáticas particulares permitirá realizar una mejor evaluación del desempeño de las entidades federales y proponer posibles soluciones a problemas específicos.

Ing. Hans-Hartwig Blomeier
Director de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México

Introducción

El objetivo de este documento es realizar un recorrido sobre el estado y desarrollo de la profesionalización de los aparatos administrativos en las diferentes entidades del país. Es un consenso relativamente fuerte en la discusión de lo que hace a un “buen gobierno” el que se requiere de un aparato administrativo capaz y sólido (Huber & Ting, 2021). Y es también un cierto consenso el que, en una sociedad democrática, esto es difícil de alcanzar si el mismo aparato es manejado por los políticos electos como si fuera un botín (Silberman, 1993). En otras palabras, siendo una sociedad democrática profundamente plural y política, es necesario encontrar la forma de mantener al aparato administrativo del Estado con una cierta capacidad y estabilidad para tomar decisiones con base en el interés general más allá de las vicisitudes políticas propias de una sociedad democrática.

Sin una cierta capacidad de estabilidad y protección al servicio público, entonces se produce muy probablemente una lógica de botín: el aparato administrativo es visto por los partidos en el poder como una propiedad, como un derecho patrimonialista para ser manejado y atado a los preceptos ideológicos que dominen en el momento. Pero, dada la naturaleza plural de las sociedades democráticas, el sistema de botín genera muy diversos problemas. Más allá del patronazgo y los posibles incentivos a la corrupción que genera, se encuentran también diversos problemas técnicos sustantivos: pérdida de experiencia y aprendizaje organizacional, así como de política pública, entre otros.

De aquí la importancia de incorporar a un estudio sobre el federalismo en México, el estatus de la profesionalización del servicio público. Las políticas públicas, los programas gubernamentales requieren de un aparato administrativo capaz. No obstante más allá de la capacidad de acción se habla de la capacidad de largo plazo, capacidad de aprendizaje, de la suficiente estabilidad organizacional para tomar decisiones con base en evidencias, en conocimientos, en experiencias acumuladas.

De esta manera, el presente estudio realiza un recorrido básico e inicial sobre el estatus de profesionalización del servicio público en las entidades federativas. Es un estudio básico pues en realidad, en el país, el sistema de botín es predominante tanto a nivel federal como estatal y municipal. Si bien existen ciertas leyes y normas en todos estos niveles, en realidad ninguno llega a crear un servicio civil clásico, es decir, un marco institucional que tenga como un elemento sustantivo la protección de las y los servidores públicos de las decisiones de los políticos electos y designados. Diversas leyes y regulaciones establecen ciertas políticas dirigidas a regular la entrada, evaluación y salida del personal de servicio público. Aunque en la práctica, difícilmente se puede decir que existe en algún lugar del país lo que en otras sociedades como Brasil, Argentina, Alemania o Reino Unido conocen como servicio civil (Arellano Gault, 2003).

Por estas razones, el presente estudio parte de recopilar y analizar lo que existe en las entidades federativas a nivel formal, con el fin de conocer su estatus. Es decir, el grado en el que se encuentra internalizado, al menos de manera formal, la necesidad de profesionalizar al servicio público. Para luego entrar a detalle, entendiendo que el sistema de botín es el predominante, aunque con variaciones.

El documento se divide en cinco apartados. En el primero se detallan las bases del estudio, en donde se explica la diferenciación propuesta para el análisis, así como algunos factores clave que serán utilizados en el estudio comparado. En el segundo se ofrece un diagnóstico sobre la profesionalización y estado de los servicios civiles en los gobiernos estatales del 2000 al 2021. El apartado se divide en un análisis del marco normativo y otro orientado a datos que se recuperan de información del Instituto de Estadística y Geografía (INEGI). En el tercero se presenta un análisis comparativo entre las entidades federativas. La idea es comparar el estatus de avance en materia de servicios civiles y el avance en profesionalización. En el cuarto apartado, se exponen los principales retos que enfrentan los gobiernos estatales para implementar servicios civiles. En la quinta sección, se ofrecen los principales hallazgos de este estudio.

Las bases del estudio

Para iniciar este apartado, se puede comenzar con una reflexión sobre las diferencias entre los avances de profesionalización y la conformación de servicios civiles profesionales. Pardo (2005, p.9) explica que el servicio profesional implica “una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”. Mientras que la profesionalización consiste en la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, así como garantizar su permanencia y promoción de las capacidades, compromiso y experiencia (Mejía, 1998). En este sentido, es esencial distinguir ambos conceptos, puesto que un sistema de servicio civil requiere de un sistema de profesionalización; no obstante, lo segundo no necesariamente produce lo primero. Generalmente, por ejemplo, un servicio civil implica crear mecanismos de protección para que los vaivenes políticos no sean razón para afectar el trabajo y los puestos mismos del aparato administrativo de diversas organizaciones públicas.

De este modo, en el presente documento se estudian ambos aspectos por separado. En el caso de los servicios profesionales de carrera se analiza el estatus de cada entidad federativa en: pasos iniciales, pasos relativos y pasos incipientes. La razón para denominarlos así es que desafortunadamente en ningún gobierno estatal se ha implementado un servicio civil profesional, debido a que no tienen sistemas creíbles de contratación y evaluación por mérito basados en el control de la discrecionalidad de los servidores públicos designados y políticos electos para manipular al aparato administrativo. Aún más, si se equiparan los servicios civiles que se han esbozado en los gobiernos estatales en México con casos internacionales como el de Costa Rica, Brasil o Argentina (Llano, 2014; Iacoviello y Tommasi y Zuvanic, 2002; Arguedas, 2013), se está muy lejos de considerar que en México existe un ambiente político mínimo para deshacerse del sistema de botín, la forma predominante de administración pública en el país (Klingner y Arellano Gault, 2006). Refiriéndonos entonces al estatus de la profesionalización, se analiza los grados de avances concretos en distintos estados (con categorías generales de alto, medio y bajo).

Para la medición del estatus de los sistemas de servicios civiles y grados de avance de profesionalización, se seleccionaron factores críticos consensuados en la literatura especializada. De tal forma, a partir de la propuesta de Van Bork (2014) para evaluar los servicios civiles profesionales se consideran los siguientes factores críticos:

- a)** alcance de protección del servicio, es decir, real separación de carrera administrativa;
- b)** claridad de reglas de evaluación y consecuencias creíbles de evaluación;
- c)** reglas explícitas para evitar y castigar patronazgo;
- d)** protección y credibilidad de méritos, es decir, exámenes, evaluaciones, reglas;
- e)** integridad del sistema, es decir, que se incluyan reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultado

La información para realizar el diagnóstico y el análisis comparado se obtuvo de los datos de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del 2010 al 2020, así como el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, se realiza un análisis del marco normativo, en el que se incluyen leyes estatales, reformas, reglamentos, decretos, códigos, estatutos y manuales.

Un primer hallazgo que no es sorpresa es que la información existente sobre profesionalización y servicios civiles es mínima, no está sistematizada bajo criterios mínimos en la mayor parte de las entidades. Esto dificulta tener un panorama certero sobre el estado de la cuestión de una manera profunda. En ese sentido, es importante aclarar que este análisis probablemente es uno de los pocos estudios sobre profesionalización y servicios civiles profesionales estatales en México. Esto no es motivo en realidad de orgullo sino de preocupación. Es evidente entonces que el presente estudio debe ser considerado con sumo cuidado y en sus límites reales. Un estudio que requerirá ser profundizado para complementar algunos de los datos y resultados que aquí se plasman.

En ese sentido, el análisis de los datos se centra más en el contexto actual pues no existe suficiente información para realizar un estudio robusto de la década del 2000 al 2010. Adicionalmente, para completar un estudio exhaustivo sería necesario elaborar estudios a profundidad en cada una de las entidades federativas que por el contexto actual no es posible realizar.

Por lo tanto, el presente estudio ofrece algunas pistas sobre donde estamos parados en la construcción de sistemas de servicios civiles y es claro que la situación por el momento no es alentadora. Sin embargo, pueden encontrarse algunos avances en profesionalización en algunos estados. Claro, como era de esperarse, tal como se puede observar en otros temas sobre el federalismo en México, el avance en los estados es sumamente desigual y desequilibrado. Es decir, los pocos avances que en algunas entidades se pueden observar se suman a muchas otras entidades con prácticamente nulos avances.

En todo caso, valdrá la pena repensar y discutir cómo un país que se asume democrático puede existir sin tener una perspectiva mínima, primaria y relativamente consensuada, al menos, de la imposibilidad de mantenerse como democracia sin la instauración de servicios civiles o profesionales al menos en etapas embrionarias pero sólidas. No solo llama la atención la carencia de avances sino el prácticamente nulo debate al interior de partidos y grupos políticos respecto de la necesidad de avanzar en estos temas como prioridad política, administrativa y gubernamental. El sistema político mexicano tiene en esta carencia de servicios civiles o profesionales mínimos (y en la baja prioridad política que sus actores gubernamentales y partidistas) le dan probablemente un Talón de Aquiles preocupante en la lógica de su estabilidad y viabilidad, como democracia, en el mediano y largo plazo.

Diagnóstico de la profesionalización y modernización de los gobiernos estatales

Dados los poquísimos avances e información que es posible encontrar de manera pública, la estrategia adoptada es una de contraste. Es decir, se analiza los avances en dos décadas distintas, con el fin de contrastar los cambios. Se sabe de antemano que en general son incipientes, pero esta forma de contrastación es útil para, dentro de la precariedad, observar cambios.

Para iniciar este diagnóstico, se separan el análisis en dos. Primero un análisis formal sobre el marco normativo, en el que se examina las siguientes condiciones:

- a) fueron creadas leyes sobre el servicio público profesional o servicio civil de carrera;
- b) fueron reformadas leyes existentes sobre el servicio público profesional o servicio civil de carrera;
- c) existen reglamentos, acuerdos, estatutos o manuales relacionados al servicio público profesional o servicio civil de carrera;
- d) fueron creados reglamentos, acuerdos, estatutos o manuales relacionados a las leyes sobre servicio público profesional o servicio civil de carrera.

Segundo, se estudian datos sobre la profesionalización a partir de la década de 2010 (por la disponibilidad de información). A través de la evaluación puede verse los avances en la última década, para esto se revisan los Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2011 y el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021. En los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017 y 2018, en los cuales se incluyeron datos específicamente sobre profesionalización y servicio civil. Ambos son los únicos años en que fueron incorporados estos elementos por lo que no es posible trazar una comparación con un mayor contraste.

Análisis de marco normativo Década de 2000

En el análisis de leyes estatales fueron identificadas las leyes en materia de servicio civil o relacionadas con capacidades y condiciones para servidores públicos. A continuación, se anuncian las siguientes:

Tabla 1. Revisión de leyes estatales del 2000 al 2010

Estado	Ley	Año
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	2001
Baja California	Ley de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos del Estado de Baja California	2003
Baja California Sur	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur	2006
Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios	2003
Morelos	Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos	2007
Nayarit	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit	2000
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	2007
Querétaro	Ley de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos del Estado de Querétaro	2009
Querétaro	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro	2008
Quintana Roo	Ley Del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	2002

Tabla 1. Revisión de leyes estatales del 2000 al 2010 (continuación)

Estado	Ley	Año
San Luis Potosí	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí	2003
Tlaxcala	Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	2008
Tlaxcala	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala	2009
Veracruz	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2000
Veracruz	Ley Número 584 del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2003
Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas	2004

Fuente: elaboración propia.

Del 2000 al 2009, 12 estados publicaron 16 leyes sobre capacidades sobre servidores públicos y servicios profesionales de carrera. De éstos, solamente 5 están específicamente orientadas directamente a servicios profesionales de carrera. En esta primera década de análisis el avance formal a través de leyes o regulaciones apenas puede considerarse emergente y tímido. Con una gran variación en términos de alcance y lógica en términos de lo que significa crear un servicio civil básico. Este primer dato comienza a dar una imagen de la prioridad política que tiene este tema en la incipiente democracia mexicana.

El avance formal siempre es importante. No solo se habla de un muy bajo número de estados con leyes de servicio civil (5 de 32), sino que esto apenas es hablar de los esfuerzos normativos. Es de reconocer entonces que la existencia de leyes es importante como inicio, pero no implica necesariamente su cumplimiento o su desarrollo sistemático, con recursos y capacidades suficientes para iniciar el complejo proceso de implementación que implica crear un servicio civil. Procesos que no se crean por decreto como el cambio de cultura organizacional, la construcción de los mecanismos detallados para llevar a cabo diagnósticos, exámenes, evaluaciones, entre otros instrumentos que son parte intrínseca de cualquier servicio civil.

En diversas leyes orgánicas de la administración pública en los estados se menciona la futura instauración de servicios civiles, que en algunos casos se incorporaron después a través de reformas en las leyes o la creación de leyes concretas. En cuanto a las leyes de responsabilidades, se establecen obligaciones de capacitación en materia de corrupción, así como se señalan pautas de acción-evaluación. En este período sólo se encontró un Reglamento de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como documento formal adicional, que complementa la ley existente en el estado. En ningún otro estado se registró manuales, códigos, acuerdos y manuales. Es hora de pasar a un nuevo corte en el tiempo, y de esta manera, contrastar los avances.

Década 2010

El mismo ejercicio es realizado para esta década hasta el 2020. De tal forma, fueron identificadas las leyes en materia de servicio civil o relacionadas con capacidades y condiciones para servidores públicos. A continuación, se anuncian las siguientes:

Tabla 2. Revisión de leyes estatales del 2011 al 2020

Estado	Ley	Año
Aguascalientes	Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos para el Estado de Aguascalientes	2013
Aguascalientes	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes	2017
Aguascalientes	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes	2017
Baja California Sur	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur	2015
Campeche	Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios	2018
Campeche	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Campeche	2019
Ciudad de México	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	2012
Ciudad de México	Ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad más Abierta	2015
Ciudad de México	Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México	2017
Ciudad de México	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México	2018
Coahuila	Ley para prevenir y sancionar las prácticas de corrupción en los procedimientos de contratación pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios	2012
Coahuila	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	2017
Colima	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima	2015
Estado de México	Ley de Gobierno Digital del Estado de México y municipios	2015
Guanajuato	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato	2017
Guanajuato	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al servicio del Estado y de los municipios	2020
Guerrero	Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08	2015
Guerrero	Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero	2017
Hidalgo	Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo	2011
Hidalgo	Ley General de Responsabilidades Administrativas	2016
Jalisco	Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco	2017
Jalisco	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco	2018
Michoacán	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	2015
Michoacán	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo	2017
Morelos	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos	2012
Morelos	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos	2017
Nuevo León	Ley sobre Gobierno Electrónico y Fomento al uso de las Tecnologías de la información del Estado de Nuevo León	2013
Nuevo León	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León	2019
Oaxaca	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca	2010
Oaxaca	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y municipios de Oaxaca	2017

Tabla 2. Revisión de leyes estatales del 2011 al 2020 (continuación)

Estado	Ley	Año
Puebla	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla	2019
Quintana Roo	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo	2013
Quintana Roo	Ley para regular las remuneraciones de los servidores públicos de los poderes del estado, de los municipios y de los órganos autónomos de Quintana Roo	2013
Sinaloa	Ley de Gobierno Electrónico del Estado de Sinaloa	2016
Sinaloa	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa	2017
Tabasco	Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos	2017
Tabasco	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco	2018
Tamaulipas	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas	2016
Tamaulipas	Ley de Responsabilidades Administrativas del estado de Tamaulipas	2017
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2016
Veracruz	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2017
Yucatán	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán	2013
Yucatán	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán	2017
Zacatecas	Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado y municipios del estado de Zacatecas	2013
Zacatecas	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas	2017

En contraposición con la pasada década, en ésta se nota un incremento en leyes relacionadas a las capacidades, actividades y responsabilidades de los servidores públicos. En esta segunda década, al menos 23 estados legislaron al menos una ley relacionada con los temas abordados en este estudio. A pesar de esto, únicamente en dos estados se crearon leyes donde específicamente se estableciera las bases para un servicio profesional de carrera. Aunque una vez más esto no significa necesariamente su cumplimiento. Como punto a estudiar, en cuatro estados se crearon leyes sobre gobierno electrónico y su aplicación en el ejercicio público, estos son: Aguascalientes, Estado de México, Nuevo León y Sinaloa.¹ Cabe señalar que en el estudio no fueron consideradas las leyes en materia de transparencia, anticorrupción y fiscalización, debido a que son impulsadas por los cambios normativos desde el nivel federal. Empero, estas también contribuyen a la profesionalización de los servidores públicos en distintos ámbitos.

En temas de reformas de leyes sobre servicios civiles se retoman las de Baja California (2014), la de Chiapas (2020), de Morelos (2020), Nuevo León (2020), Oaxaca (2015), Veracruz (2016), Zacatecas (2013). De tal forma, tan solo 12 entidades han realizado nuevas leyes o reformas a leyes previamente establecidas sobre servicios civiles profesionales. En términos de reglamentos y estatutos, se encontraron los siguientes relacionados con servicios profesionales y profesionalización:

- Reglamento interior del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México (CDMX, 2019)
- Reglamento del sistema de profesionalización de los servidores públicos al Servicio del poder ejecutivo del gobierno del Estado de Colima (Colima, 2015).
- Reglamento interior del instituto de profesionalización de los servidores públicos del poder ejecutivo del gobierno del Estado de México (Estado de México, 2017).
- Reglamento de profesionalización para las personas servidoras públicas del poder ejecutivo del Estado de México (Estado de México, 2021).²
- Estatuto del servicio civil de carrera de los servidores públicos del poder legislativo (Guanajuato, 2005).

¹ En otros estados también existen leyes sobre gobierno electrónico, pero está relacionado al uso de la firma electrónica y no a la incorporación de tecnologías en la administración pública.

² Fue creado en 2020 pero aprobado y publicado en 2021.

- Reglamento del servicio civil de carrera del poder ejecutivo del Estado de Guanajuato (Guanajuato, 2009).
- Estatuto que rige el servicio civil de carrera en el congreso del Estado de Morelos (Morelos, 2003).
- Estatuto de profesionalización para el servicio público del Estado de Nuevo León (Nuevo León, 2007).
- Reglamento de condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo del Estado (Quintana Roo, 2001).
- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera y Lineamientos para la Operación de los Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera (Sonora, 2019).
- Código de ética para los servidores públicos (Puebla, 2015).

Por lo tanto, 13 estados cuentan con al menos un instrumento normativo sobre servicios profesionales de carrera. Mientras que, en términos de profesionalización, al menos 30 cuentan con algún instrumento legal sobre la capacitación de servidores públicos de los gobiernos estatales. En ambas décadas los únicos estados que no mostraron ningún avance en cuanto a la creación de leyes sobre servicio civil profesional o profesionalización fueron Chihuahua y Durango. Estos si bien reformaron leyes sobre los trabajadores, no mostraron avances como los demás.

En contraposición, los estados que han mostrado avances constantes en materia de profesionalización y que también muestran los pasos más adelantados son Aguascalientes, Nuevo León y Quintana Roo. Debe agregarse que dos estados mostraron avances congruentes y ordenados en ambas décadas, estos son Aguascalientes y Quintana Roo que impulsaron leyes de servicio social durante la primera década, y en la siguiente fueron acompañadas por leyes, reglamentos y reformas para acompañar estos esfuerzos incipientes. Por último, entidades como el Estado de México, la Ciudad de México y Guanajuato muestran ligeros avances y conforman un segundo grupo más adelantado. El resto de las entidades se mantiene relativamente igual en términos de avance en la profesionalización, así como en los pasos iniciales para la conformación de servicios civiles.

Análisis de datos

En los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017 y 2018, fueron incluidos datos acerca de los niveles de profesionalización y presencia de elementos del servicio civil en los gobiernos de las entidades federativas. No obstante, la forma en la que fue realizado el análisis fue a través de la obtención de información al interior de dependencias centralizadas y descentralizadas de los gobiernos estatales. En ese sentido, varió el número de observaciones entre los estados, así como las dependencias que fueron estudiadas, puesto que el análisis incluye institutos locales, universidades públicas estatales, fideicomisos, secretarías estatales y comisiones. En ese sentido, los resultados pueden mostrar una variación debido a la propia selección de las observaciones, por ejemplo, porque en algunas de estas figuras no se considere sustantivo la creación de un servicio civil. Sobre la variación del número de organización estudiadas, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017, el estado con mayor número de observaciones es el Estado de México con 109, mientras que el que menor número de observaciones tuvo fue Colima con 38. En el Censo de 2018, se mantuvo la misma estructura en la variación de las dependencias, agregando hospitales, contralorías y fiscalías, entre otras. Tal como el año anterior, el Estado de México fue el que más observaciones tuvo con 111, así como Colima fue el último con el mismo número: 38.

En este apartado del censo se incluyen las siguientes variables:

- Servicio Civil de Carrera
- Reclutamiento, selección e inducción
- Diseño y selección de pruebas de ingreso
- Diseño curricular
- Actualización de perfiles de puesto
- Diseño y validación de competencias
- Concursos públicos y abiertos para la contratación
- Mecanismos de evaluación del desempeño
- Programas de capacitación
- Evaluación de impacto de la capacitación
- Programas de estímulos y recompensas
- Separación del servicio

Las respuestas que se ofrecen en estas variables son: si en efecto existen, si no aplica y si no saben. A continuación, se presentan algunas de las variables claves.

Tabla 3. Servicio civil de carrera en 2017

Entidad	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	5	0	5
Baja California	2	0	2
Coahuila	2	0	2
Chihuahua	2	0	2
Ciudad de México	0	81	81
Durango	4	0	4
Guanajuato	39	0	39
Guerrero	3	0	3
Hidalgo	1	0	1
Jalisco	4	0	4
Estado de México	7	0	7
Quintana Roo	3	0	3
San Luis Potosí	1	0	1
Sonora	0	78	78
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	1	0	1
Veracruz	19	0	19
Yucatán	3	0	3
Total	100	159	259

Fuente: Elaboración propia.

Puede identificarse que el número de dependencias que cuenta con un servicio civil profesional es muy cercano a las que no aplica. No obstante, no es claro qué es lo que se considera un servicio profesional. Debido al número de observaciones, se destacan los casos de Ciudad de México y Sonora, cuyas dependencias no mostraron ningún tipo de servicio profesional en sus organizaciones. En el caso opuesto, en Guanajuato y Veracruz todas las dependencias estudiadas indicaron que contaban con servicios de carrera. Las dependencias que no se mencionaron fue porque no reportaron información sobre esta variable, lo que imposibilita saber la situación al interior de ellas.

Tabla 4. Servicio profesional de carrera 2018

Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	21	10	0	31
Baja California	0	11	7	18
Baja California Sur	1	24	0	25
Campeche	0	0	22	22
Coahuila	2	60	0	62
Colima	0	0	5	5
Chihuahua	2	21	0	23
Ciudad de México	0	0	79	79
Durango	5	2	0	7
Guanajuato	44	0	0	44
Guerrero	2	0	0	2
Hidalgo	1	20	6	27
Jalisco	4	0	12	16
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	0	47	0	47
Morelos	0	19	14	33
Nayarit	13	28	3	44
Nuevo León	3	8	3	14
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	0	0	58	58
Querétaro	0	7	2	9
Quintana Roo	4	19	2	25

Tabla 4. Servicio profesional de carrera 2018 (continuación)

Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
San Luis Potosí	2	0	0	2
Sonora	0	59	0	59
Tabasco	2	24	2	28
Tamaulipas	1	0	20	21
Tlaxcala	0	48	0	48
Veracruz	35	17	0	52
Yucatán	6	17	4	27
Zacatecas	1	6	8	15
Total	149	533	326	1,008

Fuente: Elaboración propia.

En 2018, se mantiene la tendencia del año anterior, con un número cercano de dependencias que cuentan con un servicio profesional. Sin embargo, aumentó considerablemente el número de dependencias que no aplican, lo que refleja algunos problemas con la selección de observaciones. Además, se incluye una opción de respuesta “no sabe”, que resulta ambigua para determinar si efectivamente la dependencia no cuenta con un servicio profesional, o simplemente lo desconoce. A pesar de esta limitación, debe destacarse que casi el doble de miembros de las distintas dependencias reportó no saber en comparación con lo que sí cuentan con un servicio profesional. Tal como el año anterior, resaltan negativamente la Ciudad de México y Sonora, y se suman Coahuila, Estado de México, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas con ninguna organización con servicio profesional y la mayoría de ellas acumuladas en “no saben”. En contraste, sobresalen como el año anterior Guanajuato y Veracruz, junto con Quintana Roo que en este año se posiciona como uno de los estados con mayor porcentaje de dependencias con servicios públicos.

La siguiente variable que se presenta es concursos públicos y abiertos para la contratación.

Tabla 5. Concursos públicos y abiertos para la contratación 2017

Entidad	Concursos 2017		
	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	28	0	28
Baja California	4	0	4
Baja California Sur	10	0	10
Colima	3	0	3
Chihuahua	0	81	81
Ciudad de México	9	0	9
Durango	42	0	42
Guanajuato	39	0	39
Guerrero	7	0	7
Hidalgo	10	0	10
Jalisco	6	0	6
Estado de México	10	0	10
Nayarit	5	0	5
Nuevo León	4	0	4
Puebla	11	0	11
Querétaro	4	0	4
Quintana Roo	4	0	4
San Luis Potosí	75	0	75
Sonora	0	78	78
Tabasco	6	0	6
Tamaulipas	3	0	3
Veracruz	2	0	2
Yucatán	6	0	6
Zacatecas	2	0	2
Total	261	159	420

Fuente: Elaboración propia.

En esta variable pueden observarse que más de la mitad de las dependencias examinadas cuenta con concursos abiertos al público, lo que refleja el avance en este rubro. Como se señaló previamente, resulta ambigua la respuesta “no aplica”, pues revela problemas en la selección de las observaciones por entidad. Sobresalen los casos de Durango y San Luis Potosí en las cuales en todas las dependencias se realizan concursos abiertos para la contratación de personal. Mientras que en Ciudad de México y Sonora ninguna dependencia reportó realizar concursos abiertos.

Tabla 6. Concursos públicos y abiertos para la contratación 2018

Servicio Civil de Carrera 2018				
Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	29	10	0	39
Baja California	3	11	7	21
Baja California Sur	6	24	0	30
Campeche	1	0	22	23
Coahuila	0	60	0	60
Colima	0	0	5	5
Chihuahua	14	21	0	35
Ciudad de México	0	0	79	79
Durango	10	2	0	12
Guanajuato	47	0	0	47
Guerrero	7	0	0	7
Hidalgo	23	20	6	49
Jalisco	9	0	12	21
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	4	47	0	51
Morelos	0	19	14	33
Nayarit	14	28	3	45
Nuevo León	21	8	3	32
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	0	0	58	58
Querétaro	7	7	2	16
Quintana Roo	4	19	2	25
San Luis Potosí	12	0	0	2
Sonora	0	59	0	59
Tabasco	5	24	2	31
Tamaulipas	2	0	20	22
Tlaxcala	1	48	0	49
Veracruz	11	17	0	28
Yucatán	17	17	4	38
Zacatecas	7	6	8	21
Total	254	533	326	1113

Fuente: Elaboración propia.

La tendencia de un año al otro no cambia, el número de dependencias que cuentan con concursos abiertos apenas sufre una reducción. Mientras que se incrementan los que no saben y no aplican. Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León son los estados con el mayor porcentaje de dependencias que realizan concursos abiertos de contratación. Las entidades con menor porcentaje son Campeche, Ciudad de México, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas. Asimismo, llaman la atención los casos como Estado de México y Tlaxcala donde se concentró la mayoría de las observaciones en la opción “no aplica”.

La siguiente es la variable sobre mecanismos de evaluaciones de desempeño.

Tabla 7. Mecanismos para la evaluación de desempeño 2017

Evaluaciones de desempeño 2017			
Entidad	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	37	0	37
Baja California	36	0	36
Baja California Sur	10	0	10
Campeche	53	0	53
Colima	38	0	38
Chiapas	35	0	35
Chihuahua	13	0	13
Ciudad de México	0	81	81
Durango	13	0	13
Guanajuato	52	0	52
Guerrero	12	0	12
Hidalgo	14	0	14
Jalisco	15	0	15
Estado de México	29	0	29
Morelos	28	0	28
Nayarit	8	0	8
Nuevo León	3	0	3
Puebla	11	0	11
Querétaro	4	0	4
Quintana Roo	12	0	12
San Luis Potosí	1	0	1
Sonora	0	78	78
Tabasco	6	0	6
Tamaulipas	6	0	6
Veracruz	5	0	5
Yucatán	14	0	14
Zacatecas	32	0	32
Total	261	159	420

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de las dependencias reportaron que contaban con mecanismos de evaluaciones de desempeño. Sólo Sonora y Ciudad de México reportaron que no aplicaban en sus dependencias estos mecanismos, aunque debe recordarse que en la Ciudad de México existía una ley sobre servicio civil profesional desde 2012, por lo que al menos las secretarías y otras dependencias deberían contar con estos mecanismos de evaluación de desempeño.

Tabla 8. Mecanismos para la evaluación de desempeño 2018

Evaluaciones de desempeño 2018				
Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	47	10	0	57
Baja California	32	11	7	18
Baja California Sur	9	24	0	33
Campeche	2	0	22	24
Coahuila	2	60	0	62
Colima	42	0	5	47
Chiapas	77	0	0	77
Chihuahua	18	21	0	39
Ciudad de México	1	0	79	80
Durango	9	2	0	11
Guanajuato	55	0	0	55
Guerrero	17	0	0	17
Hidalgo	33	20	6	59
Jalisco	15	0	12	27
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	27	47	0	74

Tabla 8. Mecanismos para la evaluación de desempeño 2018 (continuación)

Evaluaciones de desempeño 2018				
Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Morelos	26	19	14	59
Nayarit	16	28	3	47
Nuevo León	12	8	3	23
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	12	0	58	70
Querétaro	8	7	2	17
Quintana Roo	42	19	2	63
San Luis Potosí	17	0	0	17
Sonora	1	59	0	60
Tabasco	23	24	2	49
Tamaulipas	15	0	20	35
Tlaxcala	1	48	0	49
Veracruz	18	17	0	35
Yucatán	18	17	4	39
Zacatecas	40	6	8	54
Total	635	533	326	1494

Fuente: Elaboración propia.

En 2018, la tendencia observada el año anterior se matiza. El número de dependencias encuestadas que cuentan con mecanismos de evaluación del desempeño sigue siendo alto, pero también aumentó las que dijeron que no aplican, y las que señalaron que no sabían también representan casi la mitad de las que si tienen. Destaca Chiapas con el total de sus dependencias cuenta con mecanismos de evaluación de desempeño. Además, Chiapas no había aparecido en las otras variables seleccionadas, reflejando un estatus nulo en el tema de servicio civil, pero un avance en profesionalización. Aguascalientes, Guanajuato y Quintana Roo son los estados con mayor número y porcentaje de dependencias que tienen mecanismos de evaluación de desempeño. Tal como el año pasado, la Ciudad de México, Estado de México y Sonora son las entidades con los peores resultados.

La última variable que se analiza es separación del servicio, es decir, si al interior de la dependencia encuestada existe una clara diferencia entre los servidores públicos de carrera y los elegidos de manera directa.

Tabla 9. Separación del servicio 2017

Separación de servicio 2017			
Entidad	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	2	0	2
Baja California	1	0	1
Baja California Sur	1	0	1
Campeche	1	0	1
Colima	2	0	2
Chihuahua	4	0	4
Ciudad de México	0	81	81
Durango	2	0	2
Guerrero	4	0	4
Hidalgo	1	0	1
Jalisco	5	0	5
Estado de México	2	0	2
Sonora	0	78	78
Tabasco	4	0	4
Veracruz	3	0	3
Yucatán	2	0	2
Total	34	159	193

Fuente: Elaboración propia.

Para esta variable el número de dependencias que fueron encuestadas fue bajo, por lo que los resultados no permiten conocer con amplitud la situación de forma precisa. Solo en Ciudad de México y Sonora fueron encuestadas más de 5 dependencias, a pesar de que todas reportaron que no aplicaba. En el caso de las demás, aquellas que respondieron confirmaron que existía una separación del servicio.

Tabla 10. Separación del servicio 2018

Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	8	10	0	18
Baja California	0	11	7	18
Baja California Sur	3	24	0	27
Campeche	0	0	22	22
Coahuila	0	60	0	60
Colima	0	0	5	5
Chihuahua	1	21	0	22
Ciudad de México	1	0	79	80
Durango	5	2	0	7
Guerrero	1	0	0	1
Hidalgo	0	20	6	26
Jalisco	3	0	12	15
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	3	47	0	50
Morelos	0	19	14	33
Nayarit	13	28	3	44
Nuevo León	24	8	3	35
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	0	0	58	58
Querétaro	1	7	2	10
Quintana Roo	1	19	2	22
San Luis Potosí	70	0	0	70
Sonora	0	59	0	59
Tabasco	4	24	2	30
Tamaulipas	0	0	20	20
Tlaxcala	0	48	0	48
Veracruz	3	17	0	20
Yucatán	3	17	4	24
Zacatecas	0	6	8	14
Total	144	533	326	1003

Fuente: Elaboración propia.

En 2018, incrementó el número de dependencias encuestadas, con el mayor número de ellas respondiendo que no aplica, con 326 que no saben y apenas 144 señalaron que sí tienen. Sobresale San Luis Potosí con todas sus dependencias que separan al servicio. En contraste, estados como Campeche, Ciudad de México, Estado de México, Tamaulipas o Tlaxcala reportaron en mayor porcentaje que no aplicaban o no sabían.

Análisis conceptual entre las leyes estatales

En este apartado se analizan los conceptos incorporados en las 12 leyes sobre servicio civil, en las cuales se describen los sistemas de servicios, mecanismos y dinámicas. Para ello se retoman los factores claves pro-puestos por Van Bork (2014) para evaluar los servicios civiles profesionales y profesionalización críticos.

Sobre servicios civiles se consideran:

- a) alcance de protección del servicio, es decir, real separación de carrera administrativa;
- b) claridad de reglas de evaluación y consecuencias creíbles de evaluación;
- c) reglas explícitas para evitar y castigar patronazgo;
- d) protección y credibilidad de méritos, es decir, exámenes, evaluaciones, reglas;
- e) integridad del sistema, es decir, que se incluyan reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultado.

De tal forma, se analiza a profundidad cómo es conceptualizado el servicio civil en las 12 leyes existentes que fueron creadas o reformadas durante el periodo del 2000 a 2021. Estas leyes pertenecen a los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz, Quintana Roo y Zacatecas. Los factores clave son la guía de la comparación entre estos estados.

Alcance de protección del servicio, real separación de carrera administrativa

En este primer factor clave se analiza si en las leyes se menciona explícitamente esta separación de carrera, además se estudia si se define claramente qué es el servicio civil, y si en esta definición se incluye una noción más allá de profesionalización. En la tabla por cada pregunta se registra si lo cumplen y se compara. Al finalizar cada factor clave se ofrece un análisis puntual que ahonde en la explicación.

Tabla 11. Separación del servicio de carrera en ley

¿La ley menciona explícitamente la separación de la carrera?	
Aguascalientes	No
En la ley, el servicio civil de carrera se conceptualiza más bien orientado a la profesionalización. El artículo 4 de la ley señala que “El Servicio Civil de Carrera es el proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos para lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos. Asimismo, los objetivos están dirigidos a la profesionalización y la mejora de los servidores públicos en sus funciones (Capítulo II, Artículo 13).	
Baja California	No
La ley se enfoca más en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos. Tampoco se incluyen elementos de profesionalización.	
Baja California Sur	No
En el capítulo 2 se menciona que el servicio civil es un mecanismo de gestión administrativa para los servidores públicos con categoría de confianza, sustentado en el reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización y evaluación del capital humano que garantiza el acceso, promoción y permanencia en la función pública con base en el mérito y desempeño	
Campeche	No
La ley explica que el servicio civil instituye los mecanismos para el ingreso, desarrollo y profesionalización de las personas que formen parte del Servicio Público, con base en el mérito y con la finalidad de impulsar el desarrollo en beneficio de la sociedad.	
Chiapas	No
La ley se enfoca más en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos.	
Ciudad de México	No
En el artículo 3 se define al servicio profesional como el sistema que garantiza la formación y el desarrollo profesional de los servidores públicos.	
Morelos	No
La ley se enfoca más en establecer responsabilidades, obligaciones, derechos y prestaciones para los servidores públicos.	
Nuevo León	No
La ley se enfoca en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos.	

Tabla 11. Separación del servicio de carrera en ley (continuación)

¿La ley menciona explícitamente la separación de la carrera?	
Oaxaca	No
La ley se enfoca en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos.	
Veracruz	No
En la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz, el servicio público es un “Sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones tendentes a la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza en la Administración Pública Centralizada del Estado. De tal forma, se establecen criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo administrativo, evaluación, promoción, ascenso y separación del cargo.	
Quintana Roo	No
De acuerdo con la Ley del Servicio Público de Carrera del Estado De Quintana Roo, el servicio civil es el instrumento para la profesionalización de los Servidores Públicos y las Servidoras Públicas del Estado de Quintana Roo para desarrollar personal calificado que preste servicios de calidad, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades requeridas.	
Zacatecas	No
En el artículo 2 se detalla que el servicio civil es un sistema integral y transparente enfocado a la profesionalización de los servidores de la administración pública centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal. Su objetivo primordial es garantizar un servicio más eficiente y eficaz a la ciudadanía mediante el impulso y promoción del personal.	

Fuente: Elaboración propia.

En general ninguna de las leyes aclara algún elemento sobre la separación de la carrera administrativa. En los casos de Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Oaxaca las leyes están orientadas más a las responsabilidades de los servidores públicos. En el resto de los estados se interpreta al servicio civil como un sistema de profesionalización.

Tabla 12. Claridad en reglas de evaluación en ley

¿Existe claridad en las reglas de evaluación?	
Aguascalientes	Sí
En la ley existe una sección destinada a las evaluaciones que deben realizarse y que los servidores de cumplir.	
Baja California	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones y las sanciones no están relacionadas con estas.	
Baja California Sur	No
Si bien existe un Subsistema de Capacitación, Certificación y Evaluación del Desempeño, en este no se explican los criterios de evaluación, ni se mencionan sanciones en caso de no pasar.	
Campeche	Sí
Existe un Subsistema de Evaluación del Desempeño y Méritos, que establece las pautas de evaluación, así como mencionan quién está encargado de realizarlo y los casos en los que serán realizados.	
Chiapas	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones y las sanciones no están relacionadas con estas.	
Ciudad de México	Sí
Se establecen y detallan los elementos de evaluación dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño	
Morelos	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones	
Nuevo León	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones.	
Oaxaca	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones	
Veracruz	Sí
En el capítulo VIII se detallan los elementos de evaluación de desempeño junto con los elementos a considerar.	
Quintana Roo	Sí
En el artículo 55 se describen las características y objetivos de las evaluaciones, así como las sanciones en caso de obtener un mal puntaje	
Zacatecas	Sí
Sí, en el Capítulo VI De la Evaluación, Permanencia y Desarrollo se describen los elementos de las evaluaciones que deben realizar los servidores públicos	

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, 6 entidades contaron con reglas claras: Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Veracruz, Quintana Roo y Zacatecas, mientras que 6 no poseen en sus normas algún tipo de determinación clara y específica sobre cómo se desarrollan y protege la credibilidad de las evaluaciones: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Oaxaca.

Tabla 13. Existen reglas para castigar al patronazgo en ley

¿Existen reglas para castigar al patronazgo?	
Aguascalientes	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Baja California	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Baja California Sur	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Campeche	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Chiapas	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Ciudad de México	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Morelos	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Nuevo León	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Oaxaca	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Veracruz	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Quintana Roo	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Zacatecas	No
No se menciona nada sobre patronazgo	

Fuente: Elaboración propia.

En ninguna de las leyes analizadas se mencionan reglas claras sobre cómo evitar el patronazgo, siendo este un fenómeno extendido en las reglas y normas informales de la política en México. La clave sigue siendo que estas leyes están enfocadas a la profesionalización, en el sentido de desarrollo de capacidades y habilidades laborales, o bien, en responsabilidades de los servidores públicos. Es decir, como si un servicio profesional fuera sustantivamente un sistema de administración y gestión de recursos humanos, lo que, evidentemente, es insuficiente para en realidad hablar de un mecanismo que busque en realidad evitar el sistema de botín como precondition para la modernización del aparato administrativo.

Tabla 14. Existen reglas para aplicación de exámenes y evaluaciones en ley

¿Existen reglas para aplicar exámenes y evaluaciones?	
Aguascalientes	Sí
Sí, se menciona la aplicación de exámenes de ingreso, evaluaciones y mecanismos de capacitación y control.	
Baja California	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Baja California Sur	No
Se fijan evaluaciones de desempeño, pero no se menciona la aplicación de exámenes de ingreso.	
Campeche	Sí
Se describe la aplicación de exámenes para el proceso de selección durante la contratación, así como la aplicación de evaluaciones después de las capacitaciones.	
Chiapas	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Ciudad de México	Sí
Se menciona la aplicación de exámenes como parte del proceso de selección de personal. Además, se menciona claramente la aplicación de evaluaciones y reglas concretas.	
Morelos	No
No se describe algún tipo de examen o evaluación	
Nuevo León	No
No se describe algún tipo de examen o evaluación	
Oaxaca	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Veracruz	Sí
En la sección II se delimitan elementos como la aplicación de exámenes y pruebas para el ingreso, así como en el artículo 26.	
Quintana Roo	Sí
Se establecen exámenes como criterio de ingreso, permanencia y desarrollo.	
Zacatecas	Sí
Sí contiene elementos sobre la presentación de exámenes para ingreso, así como evaluaciones y pruebas que deben completar los servidores para el ingreso y desarrollo.	

Fuente: Elaboración propia.

Debido a la naturaleza de la ley, Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Oaxaca no cuentan con exámenes, ni evaluaciones de ingreso, para el desarrollo o permanencia dentro del servicio civil. El resto de las entidades si cuenta con reglas claras sobre evaluaciones, exámenes y pruebas.

Tabla 15. Inclusión de reglas sobre ingreso, desarrollo, evaluación y resultados en ley

¿Se incluyen reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultados?	
Aguascalientes	Sí
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas. En el capítulo III De las Etapas y Procedimientos, artículo 14, se enlistan los procedimientos de la etapa de ingreso: contratación; inducción; capacitación; evaluación del desempeño; y promoción.	
Baja California	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Baja California Sur	No
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas.	
Campeche	Sí
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas.	
Chiapas	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Ciudad de México	Sí
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas.	
Morelos	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Nuevo León	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Oaxaca	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	

Tabla 15. Inclusión de reglas sobre ingreso, desarrollo, evaluación y resultados en ley (continuación)

¿Se incluyen reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultados?	
Veracruz	Sí
Sí, se establecen criterios de permanencia, promoción y desarrollo.	
Quintana Roo	Sí
Sí, se hace referencia al proceso de ingreso, desarrollo y evaluaciones, así como las bases al interior de cada uno de los procesos. Asimismo, en las diferentes secciones se especifican elementos como la permanencia.	
Zacatecas	Sí
Sí, en el capítulo VI se definen las bases de la evaluación, permanencia y desarrollo. El desarrollo de los servidores públicos de carrera, los criterios de promociones, procedimientos y requisitos para su obtención se establecen en el reglamento de la presente ley.	

Fuente: Elaboración propia.

De la misma forma que en el factor anterior, los mismos estados repiten en tanto cuentan con reglas sobre ingreso, desarrollo, así como con evaluaciones y exámenes. De tal forma, es posible afirmar que a pesar de que en algunos estados se denomine una norma como de servicio civil, en realidad poco tiene que ver con esto. Por lo tanto, la conceptualización en términos generales no es precisa sobre qué consideran un servicio civil profesional. Para finalizar esta sección se presenta un mapa donde se expone el estatus actual de los estados considerando su cercanía a implementar un servicio civil. De esta manera, se clasifican de tres formas: pasos nulos, relativos e incipientes.

Mapa 1: Estatus de servicios civiles de los gobiernos estatales en México



Fuente: Elaboración propia.

Como puede comprobarse en el mapa, la mayor parte de las entidades no ha iniciado el proceso de implementación de un servicio civil. Un segundo grupo apenas ha iniciado pasos relativos que no han sido acompañados. Mientras que el tercer grupo compuesto por cinco estados ha emprendido pasos incipientes, sin que esto implique que están cercanos a instaurar un servicio profesional creíble y robusto.

Mapa 2: Profesionalización de los gobiernos estatales en México



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de profesionalización, se notan esfuerzos más concretos y avances en la mayoría de las entidades federativas. En todas se han emprendido leyes relacionadas a la capacitación en materia anticorrupción, transparencia y fiscalización, pero además se ha impulsado el desarrollo de capacidades y habilidades relacionadas con las labores desempeñadas por parte de los servidores públicos. A pesar de este análisis, la información es mínima, por lo que es necesario profundizar más para obtener muchos más datos para tener un panorama más preciso sobre el avance de la profesionalización en los gobiernos estatales de México.

Principales retos

En este apartado se discuten los principales retos que enfrenta México en la profesionalización y conformación de servicios civiles. Para ello, tal como se mencionó al inicio del capítulo, es necesario diferenciar entre ambos, puesto que los retos que enfrentan cada uno son distintos.

Puede argumentarse plausiblemente que el principal reto para la instauración de servicios civiles profesionales es la falta de voluntad política para acompañar y fortalecer a estos servicios de forma que cumplan con su cometido fundamental: limitar el poder político para manipular a la estructura, personal y organizaciones gubernamentales como si fueran un botín del partido en el poder. Y, con ese principio o base de inicio, asegurar la creación de una carrera profesional administrativa que le dé estabilidad mínima necesaria para avanzar en la toma de decisiones cada vez más transparente, capaz y sostenida en experiencia y evidencias. Esto sin profundizar en un tema relacionado, fundamental, sin embargo: el papel de los sindicatos del personal de base de los diferentes gobiernos. Los sindicatos que tienen su propia historia que va del corporativismo y sus diversas deformaciones a la lucha por la creación de sindicatos independientes. Cabe destacar que, a diferencia de muchos países, los servicios profesionales en el país poco han pensado en esta parte del personal (la operativa), lo que de por sí habla de una extraña lógica de organización de la administración pública en México.

Ante la baja prioridad que tienen la creación de servicios profesionales fuertes, generadores de espíritu de cuerpo, lo que parece ha sido más importante en el país definir y establecer a la profesionalización como un proceso netamente técnico y administrativo, que no tiene por qué afectar las dinámicas políticas propias del sistema discrecional de nombramientos, designaciones y destituciones. Sustituir el avance de una institución política clave (servicio civil o profesional) por una figura deslavada de un sistema de recursos humanos. Por ello, se observan avances útiles y necesarios como leyes de austeridad y reducción del aparato administrativo gubernamental, o de transparencia, y de modernización a través de tecnologías de la información. Si bien los avances observados pueden ser considerados como necesarios y útiles, visto como conjunto (y aun en la mayor parte de las entidades) es claro que se tiene una visión desarticulada de lo que implica un servicio civil o profesional, como institución política. Es decir, se está muy lejos de acercarse al prerequisito sustutivo de un servicio civil: la desarticulación del sistema de botín como forma básica de organización política y administrativa de la gestión pública.

Todo esto en un contexto de recentralización impulsada por el gobierno federal actual, lo que abona a que las expectativas de corto plazo para la modernización y profesionalización de la administración pública sigan siendo bajas. A continuación, se discuten estos factores o retos implicados.

Falta de voluntad política

La naturaleza de los servicios civiles presupone la separación de la política de la administración, de forma que los servidores públicos tengan la oportunidad de desarrollarse y generar experticia en el ejercicio público sin importar los vaivenes políticos. De este modo, el sistema de botín representa el principal problema que buscan atajar los servicios civiles. En consecuencia, para la implementación de estos servicios, debe acompañarse de reformas institucionales para delimiten el poder de los actores políticos en la selección de personal de manera discrecional, basada en intereses particulares, que a su vez genera que las decisiones de política estén orientadas más a objetivos políticos. No obstante, las leyes y esfuerzos por desarrollar servicios civiles difícilmente están acompañados de la voluntad política necesaria para sostenerlos, de manera que se quedan en buenas intenciones, pero en acciones vacías que no terminan concretándose. Un ejemplo a nivel federal que ilustra esta tendencia también en los estados fuera la creación del Servicio Profesional de Carrera durante el sexenio de Vicente Fox que encontró resistencias, de manera que nunca pudo implementarse completamente, y que posteriormente, fue debilitado durante la administración de Felipe Calderón (Pardo, 2015).

Cuando se habla de voluntad política también se entiende como compromiso político para asegurar la efectividad de una reforma. La voluntad política es fundamental sobre todo cuando los políticos deben implementar acciones en contextos donde esas reformas implican una alteración para su propio statu quo. En el caso de los servicios civiles, los partidos políticos perderían la capacidad para nombrar discrecionalmente puestos estratégicos en la administración pública, así como perderían el control de la administración, así como de sus recursos. Por lo que, existen razones sustantivas por las que los actores políticos sin importar el partido no emprendan reformas que apoyen y fortalezcan la instauración de servicios civiles.

Sin embargo, la voluntad política es un concepto ambiguo, que requiere observarse continuamente para asegurarse que se lleva a cabo (Fritzen, 2005). De ese modo, surgen preguntas como: ¿de qué manera puede asegurarse que un político en verdad demuestra voluntad para emprender estas reformas? ¿cómo debe plasmarse esta voluntad? ¿qué ocurre cuando se tiene voluntad, pero no capacidades para implementar los servicios civiles? Estas preguntas contribuyen a entender de mejor manera porque la falta de voluntad representa uno de los principales retos para la implementación de servicios civiles robustos.

Autores como Post, Raile y Raile (2010) han ofrecido componentes clave para determinar la presencia de voluntad política por parte de un político para apoyar una reforma, aunque sea contraproducente para sus intereses y los de su partido. Post et al. (2010) arguyen que un número suficiente de tomadores de decisiones con una comprensión similar de un problema particular de la agenda, con compromiso a participar y que comparten una potencial solución efectiva reflejan la presencia de voluntad política. En este sentido, para la promoción de servicios públicos es fundamental abrir los espacios de participación, de forma que la decisión no solo esté vinculada a actores políticos partidistas. También debe promoverse la importancia de los servicios profesionales como cuadros dentro de las burocracias que incrementan la eficiencia y buena gestión de los recursos, lo que mejora la provisión de bienes y servicios públicos.

Pardo (2005) señala que los países con menor desarrollo deben implementar los servicios profesionales en un contexto de inestabilidad política. En este sentido, la voluntad política trasciende como un elemento clave para emprender las medidas necesarias, pero también para que sean sostenidas por los siguientes actores, a pesar de las consecuencias políticas. Entonces, uno de los principales retos no sólo es demostrar voluntad política, sino que sea perdurable en el tiempo. Desafortunadamente, la voluntad política trae consigo una paradoja de origen, ¿por qué los actores que se benefician de ese *statu quo* estarían comprometidos a modificarlo? Esta paradoja no se resuelve fácilmente, y quizás es el verdadero reto para implementar servicios civiles profesionales robustos y creíbles. ¿Cómo convencer a los actores políticos y a los partidos que se benefician del sistema de botín y el patronazgo de modificar estas prácticas en las cuales cederán su control? Sortear este obstáculo es clave para trascender a esfuerzos concretos en materia de servicios profesionales de carrera en los gobiernos estatales.

Austeridad y reducción del Estado

Desde el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador la austeridad ha sido impulsada como una política orientada al ahorro para la reasignación de recursos a otras áreas prioritarias. La justificación ha sido señalar la corrupción que existe al interior de la administración pública, así como denunciar la supuesta duplicidad de funciones o los altos costos para mantener dependencias que realizan actividades que pueden ser cumplidas por otras a menores costos. Esta política ha estado basada en reducciones considerables a salarios de funcionarios, despidos masivos y recortes a dependencias y sectores de política pública. De acuerdo con la Secretaría de Función Pública (SPF, 2019) esta política tiene como objetivo “eliminar gastos excesivos y canalizar recursos para los más necesitados”, además de impulsar una serie de valores ideales que deben permear la Administración Pública Federal como la honestidad, honradez y responsabilidad (López Obrador, 2019). Las políticas de austeridad supuestamente buscan que el gasto ahorrado será reasignado hacia políticas sociales focalizadas a los grupos más vulnerables como los jóvenes sin empleo ni estudio, o los adultos mayores. No obstante, esta propuesta ignora elementos sustantivos como los efectos de los recortes en el funcionamiento de las operaciones de las dependencias públicas, o bien, cómo afectan a la provisión de servicios públicos que impactan directamente en la política de bienestar que se intenta fortalecer (Rivero, 2019; Redacción El País, 2019; Chávez, 2020).

Esta misma lógica que ocurre a nivel federal se reproduce a nivel estatal. Los despidos masivos pueden encontrarse en distintos gobiernos estatales durante los últimos dos años, como los despidos en el gobierno de Baja California Sur (Vargas, 2021); en Guerrero a personal del servicio de transporte público (Briseño, 2021); personal de salud de Oaxaca (Miranda, 2021); personal de la Secretaría de Desarrollo de Chihuahua (Estrada, 2021); y en Jalisco (Partida, 2021).

Asimismo, los recortes realizados por el gobierno federal impactan considerablemente en los gobiernos estatales como el caso de Guanajuato que sufrió un recorte para 2022 de más de 20 mil millones (Alatorre, 2021), en Coahuila (La Prensa, 2021) o Durango (González, 2021). Los gobiernos enfrentan presión externa que se une a la situación por la pandemia de la covid19. Las consecuencias que pueden esperarse es que los procesos de profesionalización se ralenticen ante la urgencia de los gobiernos estatales de atender las necesidades prioritarias de la población. Mas aún, porque las políticas sociales implementadas por el gobierno federal no han sido efectivas e incluso han generado efectos contrarios a los esperados empeorando en algunos casos las condiciones de la población (Roldán y Data Cívica, 2021; de la Torre, 2021; Ortega, 2021). Finalmente, la eliminación de fideicomisos como el Fondo para Desastres

Naturales (Fonden) ha agregado tensión sobre los gobiernos estatales que no pueden hacer frente por sí solos a los estragos provocados por los desastres naturales cada vez más frecuentes debido al cambio climático (Saldívar, 2021).

Por tales motivos, la austeridad y reducción del Estado que se promueve desde el gobierno federal representa un gran reto para continuar con la profesionalización de los gobiernos estatales. Incluso no será solamente un obstáculo para el desarrollo, sino que también signifique un retroceso en los avances de los estados. La propia lógica de este gobierno sobre el desdén de la profesionalización de los servidores públicos también es una alerta que debe atenderse. Para impulsar la profesionalización es necesaria la inversión de recursos económicos y humanos. También es esencial generar ambientes de certidumbre en los que los servidores públicos sientan que su trabajo es reconocido y posean estabilidad laboral. La profesionalización en buena parte se muestra en el tiempo a través del avance estable y sólido del desarrollo laboral de las y los burócratas, de la construcción de un espíritu de cuerpo que genere orgullo e identidad en las y los servidores públicos (con sus desventajas, pero también con ventajas ineludibles). Lamentablemente, el desarrollo en el país de dicho espíritu de cuerpo está claramente ligado a fenómenos como el patronazgo y la discrecionalidad para nombrar con base en lealtades políticas, pago de favores políticos y probablemente, la creación de redes ligadas a lógicas de corrupción institucionalizada.

Recentralización

En México a finales del siglo pasado inició con la tendencia de descentralización, aunque este proceso nunca terminó por concretarse, debido a que los estados siguen dependiendo del gobierno federal en elementos claves como en el sistema fiscal (Cabrero, 2000). A pesar de las limitaciones en el modelo de descentralización se continuó avanzando en esta dirección en los siguientes años. Ciertamente el proceso no fue lineal, ni ordenado, mostrando fracasos (Soares, 2007), como avances (Jaramillo, 2007).

No obstante, desde la pasada gestión de Enrique Peña Nieto comenzó una tendencia de recentralización (Olmeda, 2014; Olmeda, 2017; Bernal y Arellano, 2015), que ha significado regresar el péndulo hacia un control ejercido desde la federación. De tal forma, la profesionalización de los gobiernos estatales enfrenta un reto relevante, ¿por qué es necesario profesionalizar a servidores cuando sus funciones posiblemente no requieran un alto nivel de capacitación? Esta pregunta representa una simplificación, pero sirve como punto de entrada al análisis sobre la recentralización.

Sobre todo, cuando en el contexto del gobierno actual se ha intensificado las acciones orientadas a la centralización como la conformación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que incorporó a todos los sistemas de salud estatales (Weiβ, 2018; Armesto y Olmeda, 2020), así como en temas fiscales. La posición centralista de AMLO ha sido evidente, de forma que los gobiernos estatales deben enfrentar esta coyuntura, al tiempo que pierden facultades y recursos para cumplir con sus funciones. La centralización propuesta, y que probablemente continúe, representa un reto sustantivo para la profesionalización de servidores públicos en los gobiernos estatales. Naturalmente que el centralismo se contrapone con la idea del federalismo. En ese sentido, un gobierno que tiende a concentrar el poder no resulta alentador en los esfuerzos de fortalecer las capacidades y funciones de los estados de las distintas entidades, sobre todo si están gobernadas por políticos de la oposición que representen una amenaza para el proyecto político del partido en el poder.

Hallazgos y reflexiones finales

Como se mencionó desde el inicio del documento, uno de los primeros hallazgos relevantes es afirmar que, en México, ningún gobierno estatal ha instaurado formalmente un servicio civil de carrera. En términos generales los pasos son nulos, algunos estados muestran pasos iniciales y una minoría muy puntual expone pasos más incipientes sin que materialicen en servicios civiles creíbles. La distinción entre este y la profesionalización es clave para poder medir adecuadamente los avances, puesto que en materia de mejorar las habilidades profesionales de los servidores públicos sí que se han realizado acciones que han mejorado las condiciones laborales y capacidades de los servidores públicos. En materia de profesionalización se ha incrementado la responsabilidad junto con las habilidades a través de capacitaciones. La tendencia de modernización promovida desde el gobierno federal en materia de fiscalización, transparencia y anticorrupción han impulsado la capacitación de los servidores públicos. Asimismo, se han incrementado los mecanismos de evaluación y gobernanza, al menos de forma normativa. En términos generales, existe un avance bajo y medio sobre profesionalización, y una vez más poco estados como Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo y Querétaro muestran avances considerables en este rubro.

Como hallazgo secundario, es importante señalar que la información sobre servicios públicos y profesionalización no es sustanciosa, ni está sistematizada. Aún existe mucho por conocer y aprender sobre estos temas, sobre todo en materia de separación entre política y administración, que se presumen ciertas situaciones, pero sin evidencia determinante para conocer el grado en que persisten prácticas como patronazgo y el sistema de botín. Para realizar un análisis exhaustivo sobre los servicios públicos es fundamental poseer más información para obtener resultados precisos y confiables que ofrezcan una fotografía más nítida sobre las condiciones de los gobiernos estatales y el estatus de los distintos servicios civiles que van surgiendo.

Todavía se tiene una labor ardua por delante respecto de la consolidación de gobiernos estatales profesionales, eficaces y efectivos. El contexto no es alentador ni tampoco lo es el punto de partida. Este análisis debe servir como un primer paso para estudiar e intervenir directamente en estos temas tan relevantes. Las condiciones presuponen un gran reto que merece la pena enfrentar para impulsar gobiernos estatales que no solo alienten a la conformación de un federalismo más robusto, sino también a mejores gobiernos que generen un impacto positivo en su población y así alcanzar un mayor bienestar social, mejores servicios públicos, tan necesarios en una época tan complicada como la que vivimos actualmente. La pandemia solo ha comprobado que los gobiernos son actores fundamentales para brindar seguridad y proporcionar un bien común para toda la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Alatorre, I. (2021). Por recortes del Gobierno Federal, Guanajuato perderá 800 empleos. *La Silla Rota*. Recuperado en: <https://guanajuato.lasillarota.com/estados/por-recortes-del-gobierno-federal-guanajuato-perdera-800-empleos/561701>.
- Arellano Gault, D. (2003). Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? en Arellano Gault, D. et. al. *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*. CLAD. Caracas.
- Arguedas, J. (2013). Servicio Civil de Costa Rica de frente a la innovación política administrativa y tecnológica: acciones para trascender del letargo a la visibilidad. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (64): 159-172, junio 2013.
- Bernal, A. S., & Arellano, J. R. (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 91-113.
- Briseño, H. (2021). Transportistas del Acabús denuncian despido injustificado. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/04/estados/denuncian-despido-injustificado-transportistas-del-acabus/>.
- Chávez, V. (2020). Recortes ponen en riesgo al Gobierno: hay casos en los que ni papel de baño ni computadoras para los empleados. *El Financiero*. Recuperado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/recortes-pegan-al-sector-publico-ni-papel-de-bano-ni-computadoras>.
- De la Torre, R. (2021). Pertinencia e inefficacia de la política social. *Arena Pública*. Recuperado en: <https://www.arenapublica.com/rodolfo-de-la-torre/pertinencia-e-inefficacia-de-la-politica-social>.
- Estrada, J. (2021). 'Maru' Campos amaga con 583 despidos en la Sedeso. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/02/estados/maru-campos-amaga-con-583-despidos-en-la-sedeso/>.
- Fritzen, S. (2005). Beyond "political will" How institutional context shapes the implementation of anticorruption policies. *Policy and Society*, 24 (3), 79-96.
- González, D. (2021). Cuestiona dirigente estatal del PRI recortes presupuestales para Durango. *El Siglo de Torreón*. Recuperado en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1998824.cuestiona-dirigente-estatal-del-pri-recortes-presupuestales-para-durango.html>.
- Huber, J. & Ting, M. (2021). Civil service and patronage. *The Journal of Politics*. 83 (3). doi.org/10.1086/711057.
- Iacoviello, M., Tommasi, M., & Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso Argentina. *Diálogo Regional de Políticas*. Buenos Aires: [na].
- Jaramillo Cardona, M. C. (2007). La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 6(13), 85-111.
- Klingner, D, y Arellano, Gault, D. (2006). Mexico's Federal Professional Career service. en Riccucci, N. *Public Personnel Management*. Longman. New York.
- La Prensa (2021). Recortes de presupuesto, un reto para el Gobierno. *La Prensa*. Recuperado en: <https://www.laprensa.demonclova.com/2021/10/01/recortes-de-presupuesto-un-reto-para-el-gobierno/>.
- Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Washington, DC, BID.
- López Obrador, A. M. (2019). Carta a todos los servidores públicos del gobierno de México. Recuperado en (septiembre de 2020): <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/10/22-10-2019-CARTA-A-TODOS-LOS-SERVIDORES-PUBLICOS-DEL-GOBIERNO-DE-MEXICO.pdf>.
- Mejía, J. (1998). Profesionalización del servidor público. IV Encuentro Nacional De Institutos Estatales de Administración Pública. INAP.
- Mendoza, E. C. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organizações & Sociedade*, 7, 123-141.
- Miranda, F. (2021). Por más de 2 mil despidos, protestan trabajadores de la Salud afuera de la mañanera de AMLO en Oaxaca. *El Universal Oaxaca*. Recuperado en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/por-mas-de-2-mil-despidos-protestan-trabajadores-de-la-salud-afuera-de-la-mañanera-de-amlo>.
- Olmeda, J. C. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, 9 (2), 143-164.
- Olmeda, J. C., & Armesto, A. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro internacional*, 57 (1), 109-148.
- Ortega, A. (2021). La desatención del gobierno genera crisis de pobreza infantil. *Expansión*. Recuperado en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/09/06/la-desatencion-del-gobierno-genera-crisis-de-pobreza-infantil-senala-estudio>.
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55 (1), 83-115.
- Pardo, M., (2005). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación.
- Partida, J. (2021). Trabajadores del DIF Guadalajara denuncian 123 despidos. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/26/estados/trabajadores-del-dif-guadalajara-denuncian-123-despidos/>.
- Post, L. A., Raile, A. N., & Raile, E. D. (2010). *Defining political will. Politics & Policy*, 38 (4), 653-676.

- Redacción El País (2019). La descontrolada austeridad de México marca la gestión de López Obrador. *El País*. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2019/07/02/actualidad/1562089137_859936.html.
- Rivero, J. (2019). La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación. *Buen Gobierno*, núm. 27, 2019.
- Roldán, N. y Data Cívica. (2021). Jóvenes Construyendo el Futuro: lejos de municipios marginados y sólo la mitad termina la beca. *Animal Político*. Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/2021/09/jovenes-construyendo-futuro-municipios-marginados-desercion-desempleo/>.
- Saldívar, B. (2021). Bono y seguro catastróficos no compensan desaparición del Fonden. *El Economista*. Recuperado en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Bono-y-seguro-catastroficos-no-compensan-desaparicion-del-Fonden-20210919-0044.html>.
- Secretaría de la Función Pública (2019). Austeridad republicana es eliminar gastos excesivos y canalizar recursos para los más necesitados: Función Pública. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/conferencia-de-prensa-austeridad-republicana?idiom=es>.
- Silberman, B. (1993). *Cages of reason*. University of Chicago. Chicago.
- Soares, D. (2007). Crónica de un fracaso anunciado: la descentralización en la gestión del agua potable en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4 (1), 19-37.
- Van Bork, G. (2014). *Developing administrative capacities: Requirements for sound EU programme implementation actions to solve bottlenecks. Training to Managing Authorities*, Brussels. Recuperado en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/admin_capacity_en.pdf.
- Vargas, E. (2021). Aún sin cuantificar el costo del despido de trabajadores del gobierno estatal. *El Independiente*. Recuperado en: <https://www.diarioel independiente.mx/2021/10/aun-sin-cuantificar-el-costo-del-despido-de-trabajadores-del-gobierno-estatal>.
- Weiß, S. (2018). López Obrador propone regresar a la centralización: ¿Es esa la solución a los problemas de México? DW. Recuperado en: <https://www.dw.com/es/l%C3%B3pez-obrador-propone-regresar-a-la-centralizaci%C3%B3n-es-esa-la-soluci%C3%B3n-a-los-problemas-de-m%C3%A9xico/a-46531888>.

FRM
03



FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO

FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO
Serie de Documentos de Política Pública

Coordinador General
Jorge A. Schiavon (CIDE)

Coordinadores Estratégicos
Hans Blomeier (KAS)
Laura Philipps (KAS)
Patricio Garza (KAS)

**FRM-03: Profesionalización y modernización
en los gobiernos Estatales en México**

Autores
David Arellano Gault (CIDE)
Gabriel Rojas (CIDE)