

II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

Mesa: Profesionalización de la Función Pública

La profesionalización en la Administración Pública Municipal en México

Resumen

Junior Francisco Guerrero Olvera¹

Israel Cruz Badillo²

Joaquín García Hernández³

Los operativos de la administración pública en los ayuntamientos, empleados o servidores públicos pueden ser considerados burócratas conforme al modelo weberiano. En palabras de Cabrero y Arellano (2011) el tamaño de las burocracias en los gobiernos municipales se explica en relación con la expansión de nuevas funciones y tareas que asume el Ayuntamiento. Sin embargo, la ausencia de un Servicio Civil de Carrera (SCC), y la constante circulación de empleados o servidores públicos al término de cada administración municipal, son elementos que obstaculizan la formación y consolidación de cuadros administrativos capacitados y con conocimientos pragmáticos en la gestión, organización y administración del ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno (León, 2012).

Por tal razón, el objetivo de este documento es conocer las aportaciones de las investigaciones sobre la profesionalización de los servidores públicos en los municipios mexicanos que se han realizado. Para cumplir con este propósito, en la primera sección del documento se revisan que se ha hecho sobre el tema, por medio de la técnica de investigación documental y por último se presentaran las conclusiones de la ponencia.

Palabras claves: Profesionalización, Servicio Civil de Carrera, Municipio.

¹ Estudiante del octavo semestre de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

² Profesor de Tiempo Completo del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

³ Jefe del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

Introducción

La construcción del estado del conocimiento sobre la profesionalización de los servidores públicos en México a través de la Revista de Administración Pública (RAP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁴, nos permite lograr una visión panorámica sobre las tendencias en los temas de investigación de la profesionalización desde la academia. En ese sentido, la publicación de los resultados de investigación, en ocasiones produce contenidos cognitivos novedosos o consolida los anteriores. Las revistas científicas especializadas, como la de Administración Pública, de enorme trayectoria, abordan temas de Administración Pública, Gestión Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas, Nueva Gestión Pública, Evaluación del Desempeño, Gobierno Abierto.

Para comenzar, hacemos una revisión de la historia de la revista, exponiendo su finalidad, número de ediciones e impacto actual, así como un análisis cualitativo y explicativo el avance en el estudio de la Profesionalización, cuantificando los documentos relacionados. Adicionalmente, se ha construido una tabla para conocer la incorporación de nuevo conocimiento disciplinario o multidisciplinario de la Profesionalización con dos niveles de análisis: Servicio Profesional de Carrera (SPC) y Profesionalización, con sus respectivos núcleos temáticos abordados en los artículos publicados en la revista *RAP* del año 2002 al 2019. Además, se realizan las reflexiones en torno a los resultados obtenidos en el estado del conocimiento, destacando que los artículos encontrados son referencias al gobierno nacional y pocas aluden a los gobiernos subnacionales – tanto estatales como municipales–, que son los que nos interesan.

Perfil de la revista

La Revista de Administración Pública (RAP) es una publicación cuatrimestral, editada por el INAP⁵, fue fundada en 1956 y desde entonces publica tres números al año.⁶

En el portal electrónico de la revista se puede observar que los editores proponen la publicación de documentos, artículos (teóricos y empíricos), derivados de la investigación y el análisis de fondo sobre tópicos relacionados con el campo de la Administración Pública, Administración Pública, Gestión Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas, Nueva Gestión Pública, Evaluación del Desempeño, Gobierno Abierto. Por lo que la revista se considera de carácter interdisciplinario

La RAP, refiere la intención de publicar trabajos de estudiosos que tienen en su haber una larga e importante trayectoria en la investigación, pero también se incluye el trabajo de jóvenes investigadores que contribuyen a la Administración Pública. Es importante visualizar las categorías de investigación que permiten el replanteamiento del terreno de las tendencias de referentes teóricos como; la Administración Pública Municipal (APM), el Servicio Civil de Carrera (SCC), la Profesionalización del Servidor Público (PSP), entre otros. Específicamente, el tópico de la PSP es un elemento de análisis en esta ponencia, permitirá conocer, comprender y explicar en parte la importancia de la profesionalización dentro de la APM.

Hay que señalar que los editores incluyen experiencias relevantes en materia de Profesionalización y del Sistema Civil de Carrera (SCC) desde los enfoques cualitativos y cuantitativos, con un riguroso cuidado para la revisión de los trabajos resultados de investigaciones interdisciplinarias; asimismo se publican las posiciones e ideas acerca de problemáticas de actualidad local y nacional, lo que le da una presencia muy relevante y un enfoque inclusivo y diverso.

⁴En este caso, el estado del conocimiento se basó en el análisis de la Revista mexicana del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), *Revista de Administración Pública (RAP)* durante el periodo 2002-2019, revisando un total de ocho volúmenes y 15 artículos.

⁵ institución ubicada en la Ciudad de México y considerada dentro de los primeros lugares en el Ranking de “Mejores Universidades 2013” a nivel nacional.

⁶Las ediciones aquí revisadas proporcionan un panorama general para estudiar, analizar e investigar los fenómenos de la Profesionalización y el Sistema Civil de Carrera. Se opta por tomar estas referencias por considerarse representativas, pero no únicas.

Metodología

La metodología utilizada en este trabajo para la revisión de las temáticas desarrollada en la revista es el análisis documental, el cual consistió en la elaboración de una matriz que concentra categorías y subcategorías. Ver tabla 1

Tabla 1: Categorías para el análisis de la profesionalización

Categoría	Finalidad
Título	Observar la denominación de los artículos identificando los principales conceptos.
Año	Identificar la tendencia de temas desarrollados por años.
Tipo de artículo	Se divide en: 1. Investigación. 2. Revisión de tema.
Autor(es)	Establecer la incidencia de constancia de algunos autores en la publicación de la RAP.
Afiliaciones	Identificar la universidad a la que pertenece el autor.
Procedencia del autor (país)	Identificar la incidencia de la nacionalidad en las publicaciones, 15 autores son de nacionalidad mexicana y dos extranjeros.
Tema	Grandes temas establecidos y previamente categorizados por la revista: 1. Formación y Reforma Administrativa 2. Servicio Profesional de Carrera 3. Sistema de Profesionalización Municipal 4. Democracia 5. Profesionalización 6. Perfil ético de los servidores públicos 7. Corrupción 8. Contrataciones Públicas 9. INEGI
Palabras claves	Terminología
Enfoque	Determinar el tipo de metodología utilizada: 1. Cuantitativo. 2. Cualitativo. 3. Mixto.
Método	Los diferentes métodos utilizados por los autores para el acercamiento del fenómeno estudiado: 1. Investigación Crítica 2. Transición Histórica con base en investigación 3. Revisión y Construcción de indicadores 4. Investigación (comparación) 5. Revisión de Literatura académica 6. Análisis de variables organizativas e institucionales 7. Análisis crítico y revisión 8. Revisión de publicaciones del INEGI
Énfasis	Determinar la tendencia de la investigación: 1. Sociológico. 2. Político. 3. Administrativo. 4. Organizacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la revista RAP del INAP.

El primer acercamiento a la RAP se dio desde lo descriptivo: se construyó una idea general sobre los temas de interés, enfoques y tópicos priorizados por la revista. Como ya se mencionó, se hizo una exploración de los números publicados del 2002 al 2019, y de allí se extrajeron sólo aquellos artículos que dieron cuenta a los temas de Profesionalización y del Sistema Civil de Carrera. De esta forma, el total de artículos publicados en este período fue de 15, con un promedio anual de 1.87%; la Tabla 2 muestra estos datos.

Tabla 2: Artículos de investigación publicados sobre profesionalización y servicio profesional de carrera en RAP en el período 2002-2019

Año	Artículos publicados	Porcentaje
2002	04	26.66%
2003	00	00%
2004	03	20%
2005	00	00%
2006	00	00%
2007	00	00%
2008	00	00%
2009	01	6.6%
2010	00	00%
2011	00	00%
2012	00	00%
2013	00	00%
2014	01	6.6%
2015	00	00%
2016	02	13.3%
2017	01	6.6%
2018	01	6.6%
2019	02	13.3%
Total	15	100,0

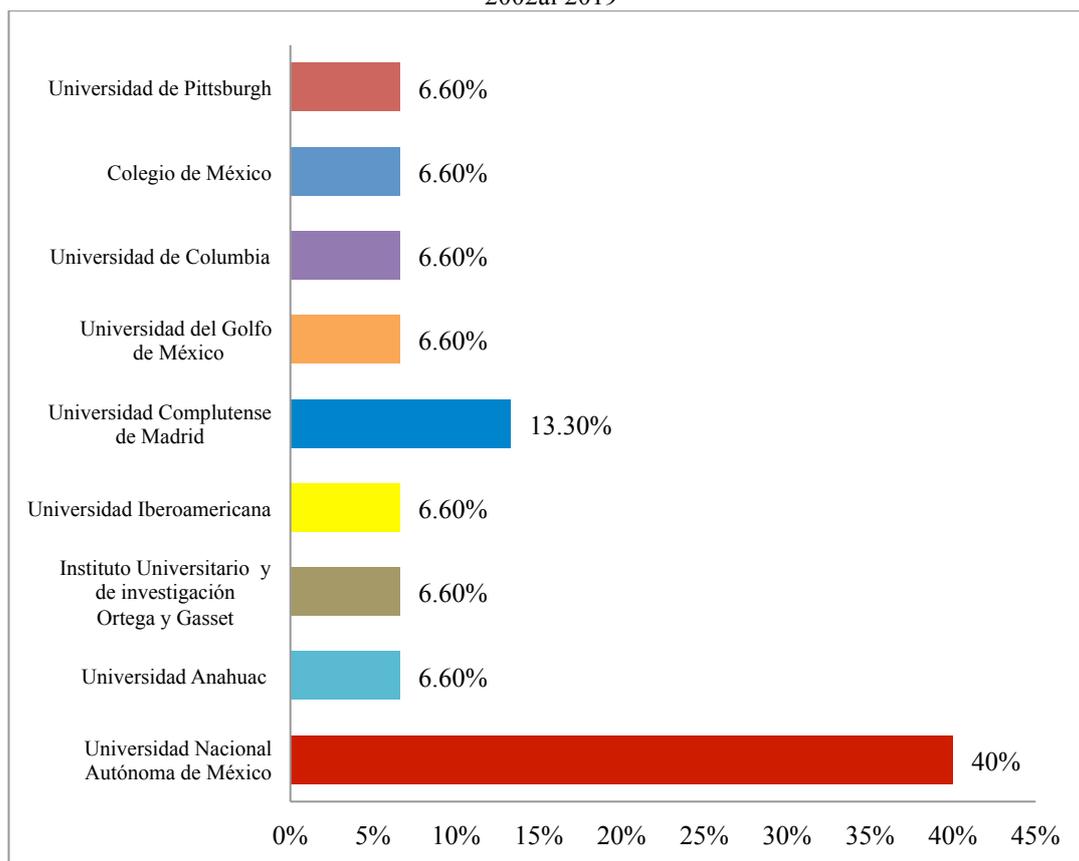
Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

En diez años, 17 autores participaron de las publicaciones, de los cuales 15 son nacionales y dos son extranjeros. La afiliación de estos autores muestra que el 80 por ciento, pertenece a cuatro Universidades Públicas y cinco Universidades Privadas o Centros de Investigación de los gobiernos estatales, e Instituciones de Educación Superior (IES) donde además cuatro son extranjeras y cinco con sede en la Ciudad de México.

A partir de las diferentes categorías seleccionadas, se realizó un estudio descriptivo a través de la afiliación y procedencia de los autores, los títulos de investigación, la distribución y el énfasis de los temas tratados y las técnicas metodológicas utilizadas, con la finalidad de realizar un análisis crítico del perfil de la RAP y de las investigaciones publicadas sobre la profesionalización con base en una valoración cualitativa de la perspectiva teórica que propone la revista a partir de sus aportes al conocimiento.

En relación a la afiliación de los autores el 66.4% pertenecen a dos Universidades Públicas y tres Universidades Privadas de origen mexicano. Ver figura 1.

Figura1: Distribución porcentual de la afiliación de los autores de los artículos de investigación publicados en RAP del 2002al 2019



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

En efecto, al revisar el país de procedencia de los autores el 13.3 por ciento proceden de países diferentes a México; un dato a destacar es la ausencia de autores latinoamericanos. Ver figura 2.

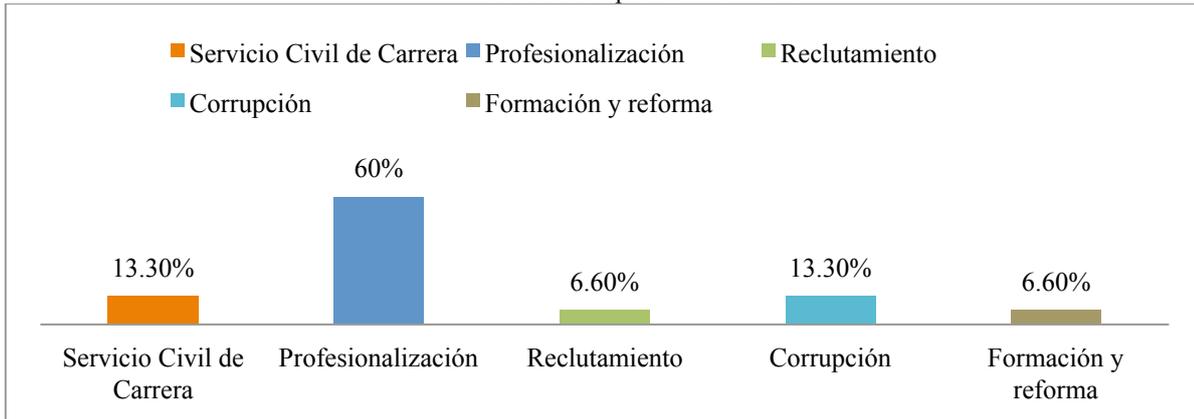
Figura2: Distribución porcentual del país de procedencia de los autores de los artículos de investigación publicados en RAP en el periodo 2002 – 2019.



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

Al continuar con la revisión de los artículos en sus temáticas y abordajes conceptuales, optamos por establecer la pesquisa utilizados en los títulos de los 15 artículos. Para ello se utilizaron los siguientes términos por considerarlos claves para instituir tendencias en el abordaje de los estudios de Profesionalización: Servicio Civil de Carrera, Corrupción, Profesionalización, Reclutamiento, Formación y Reforma. Como se observa en la figura 3, *Profesionalización* es utilizado por los autores en el 60 % de los artículos de la RAP, lo que nos proporciona una primera aproximación sobre el interés en el conocimiento por este campo.

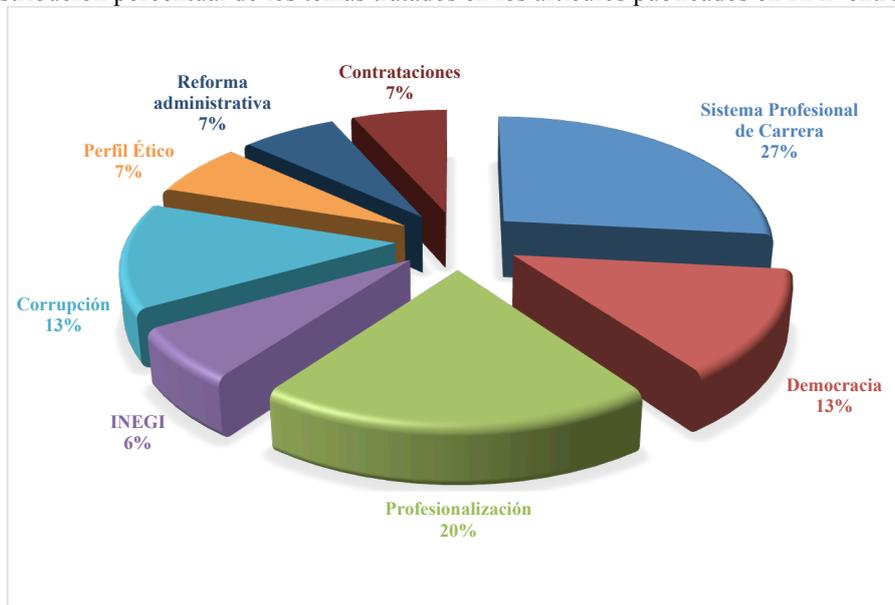
Figura3: Porcentaje de títulos de los artículos publicados en RAP del 2012 al 2019, que incluyen los criterios de los estudios de profesionalización



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

En efecto, la distribución de los temas de los artículos al ser agrupados de acuerdo a los criterios de los estudios de profesionalización, nos muestran que aquellos temas relacionados con la Profesionalización y el Servicio Civil de Carrera fueron tratados en el 46.60% de los artículos revisados. El 26.60 por ciento de los artículos abordó temáticas relacionadas con la Corrupción y la Democracia desde el enfoque de la Profesionalización de los Servidores Públicos y el 26.60% trató temas sobre las contrataciones de los Servidores Públicos, la formación y reforma del marco jurídico sobre la forma del uso correcto de las leyes y normas establecidas, la recolección de los datos de las encuestas relacionadas con el INEGI y el perfil ético con el que deben contar los servidores públicos. Ver figura 4.

Figura4: Distribución porcentual de los temas tratados en los artículos publicados en RAP entre 2002 y 2019

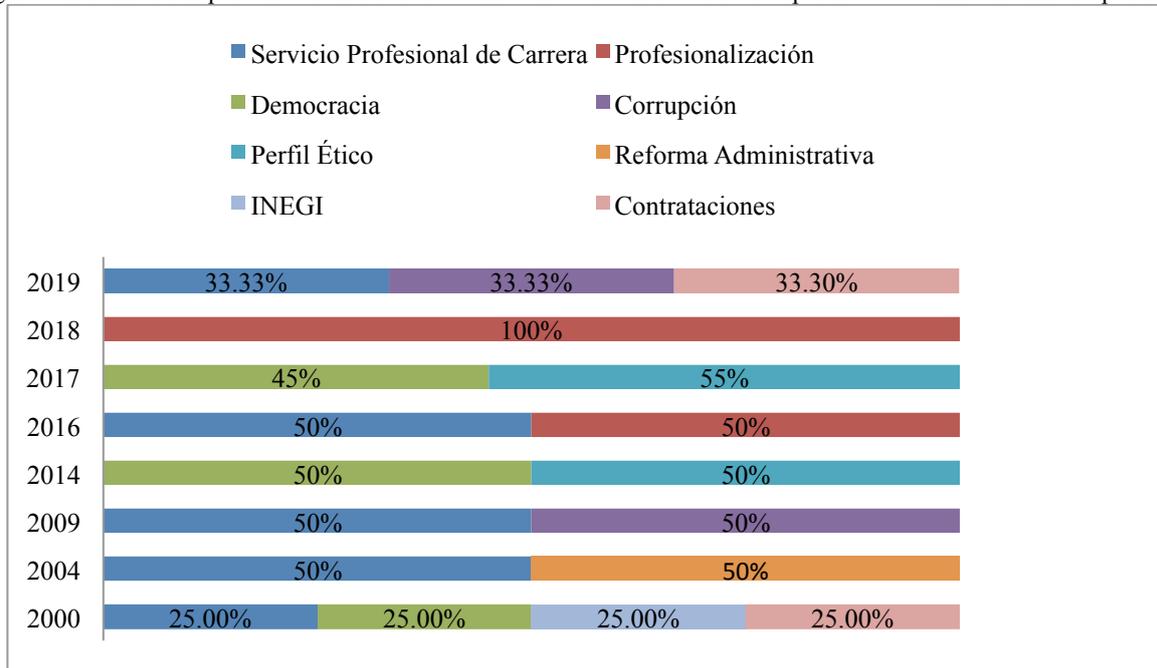


Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

Cada año el comportamiento es diferente en los temas tratados, dando cuenta de la diversidad que promueve la revista para el abordaje del conocimiento en torno a la Profesionalización de los Servidores Públicos. Los últimos años de la revista, ha habido una tendencia a temas relacionados con el Servicio Profesional de Carrera. Desde el 2004 hasta el 2016 es notoria la tendencia al abordaje de temas relacionados con el diseño y la integración sobre el servicio profesional de carrera. El interés por la prevención de la corrupción y sus características particulares fue de mayor interés en los últimos años de revisión de la revista (2017 – 2019) relacionados con los temas sobre democracia y los perfiles éticos con los que deben cumplir los

servidores públicos. Cabe señalar que no todos los años se habló sobre los temas de Profesionalización. En realidad, son pocas las investigaciones sobre este tema vinculados a los servidores públicos municipales. Ver figura 5.

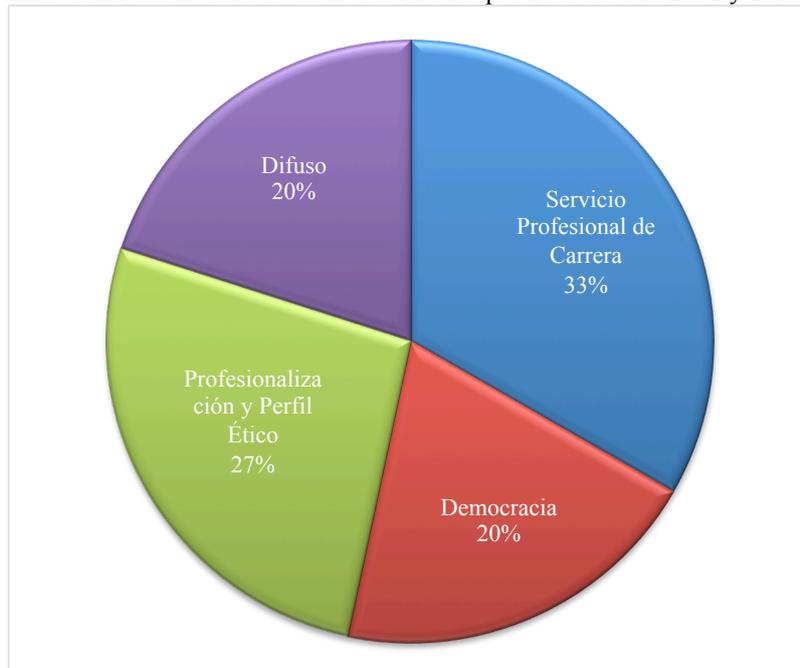
Figura5: Distribución porcentual anual de los temas tratados en los artículos publicados del 2002 al 2019 por RAP.



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

Aunado con lo anterior, la tendencia en el abordaje de estos temas, puede explicar en parte que el Servicio Profesional de Carrera se identifica con en el 33.33 puntos porcentuales de los artículos revisados, mientras que la Democracia se observa en un 20% y la Profesionalización y el Perfil Ético cada uno en un 13.33% (ver figura 6).

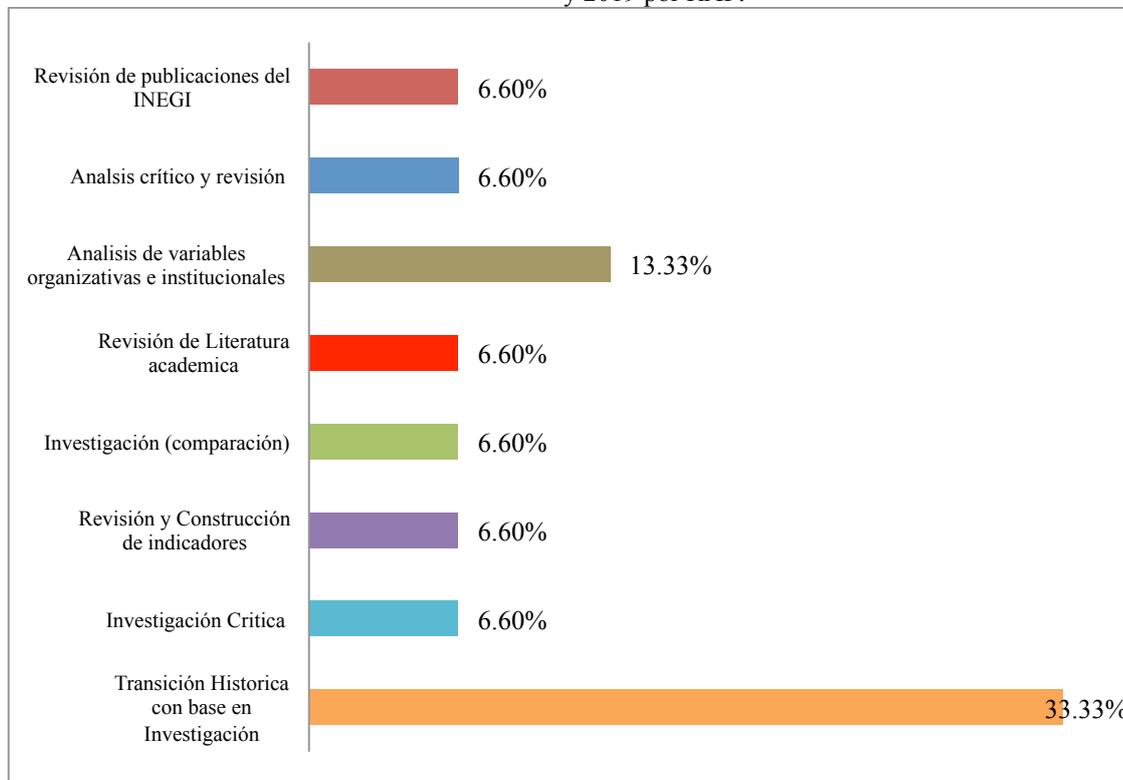
Figura6: Énfasis en los temas tratados en los artículos publicados entre 2002 y 2019 por RAP.



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

A partir de lo anterior, es lógico encontrar que el 46.66% de las técnicas metodológicas utilizadas fueron la transición histórica con base en la investigación y el análisis de variables organizativas e institucionales, mientras que la revisión de publicaciones del INEGI fue utilizada 6.60%, el análisis crítico un 6.60%, la revisión de literatura académica en 6.60%, la investigación comparativa 6.60%, la revisión y construcción de indicadores y la investigación crítica un 13.33%. Ver figura 7.

Figura 7. Distribución porcentual de las técnicas metodológicas utilizadas en las investigaciones publicadas entre 2002 y 2019 por RAP.



Conclusión

En suma, la revista ha tratado de incluir una muy pequeña diversidad de investigaciones en torno al tema de la Profesionalización desde diferentes temas, enfoques, perspectivas, posiciones epistemológicas y herramientas que den cuenta de la realidad a la que suscribe el investigador. Además, existe una mayor incidencia en el reconocimiento de la Profesionalización a nivel federal dejando a un lado los niveles subnacionales como lo son el estatal y el municipal, sin embargo, se debe tener en cuenta la definición construida de lo que se llama Servicio Profesional de Carrera desde la visión mexicana y cuál es su finalidad y funcionalidad de cada investigación.

En definitiva, la búsqueda de prácticas y herramientas que solventan el actuar de la Profesionalización desde perspectivas que den cuenta de realidad de los servidores públicos mexicanos con base en la reflexión y comprensión, persiste la visualización aún limitada de la profesionalización y a las múltiples interrelaciones de la misma.

La constante aparición de textos elaborados por autores de origen mexicano o formado en las instituciones de este país, muestra una apabullante hegemonía y un cerrado circuito de colaboradores, donde no figuran los autores latinoamericanos, y donde los lugares recurrentes siguen siendo ciertos temas clásicos de la profesionalización y los vinculados al Servicio Civil de Carrera.

Sobresale el principal interés sobre las publicaciones en torno al Sistema Profesional de Carrera, la Profesionalización y la Democracia. El principal enfoque que le da la revista a los artículos es de carácter cuantitativo basado en sus técnicas metodológicas como la transición histórica con base en la investigación y el análisis de variables organizativas e institucionales, lo cual indica que la tendencia del interés de los lectores, se dirige hacia una cultura moderna

administrativa en cuanto a los temas de mayor interés. Aunque la tendencia de la revista ha mostrado muy poca propensión hacia los temas de profesionalización hay una clara y evidente pretensión explicativa, prescriptiva y “cientifista” de las investigaciones.

De los años revisados no encontramos un crecimiento del tema debido a la ausencia del seguimiento año tras año de publicaciones que nos indiquen que la Profesionalización o el Sistema Profesional de Carrera sean temas de gran recurrencia en México, incluso el nivel subnacional, estatal y municipal, no forman parte de los temas de investigación.

Bibliografía

- Arellano, David y Cabrera, Enrique** (2011). Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bautista, Oscar** (2017). Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas. *Revista de Administración Pública*, 53 (144), 33-44.
- Carrillo, Alejandro y Campero, Gildardo** (2004). La reforma Administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. *Revista de Administración Pública*, 34 (110), 19-34.
- Carrillo, Ernesto** (2004). “La evolución de los estudios de Administración Pública la cuestión del objeto”, en Pardo, Ma. del Carmen, De la Administración Pública a la Gobernanza, Edit. El Colegio de México, Primera edición, México.
- Escobar, Liliana** (2019). Relevancia del reclutamiento de servidores públicos capacitados en contrataciones públicas. *de Administración Pública*, 54 (149), 153-174
- García Juan Carlos** (2019). La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción. *Revista de Administración Pública*, 54 (149), 127-152.
- Gonzalez, José** (2002). Aspectos Generales del Servicio de Carrera. *Revista de Administración Pública*, (103), 1-6.
- León, Benito y Meneses, Ángel** (2016). “Dinámicas del gobierno municipal: En el límite de la recentralización”. La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. Editorial Pagina seis. Primera edición. Jalisco, México.
- Martínez, Rafael** (2016). La función directiva en Latinoamérica: componentes para el establecimiento de un sistema profesional. *Revista de Administración Pública*, 51(139), 655-684.
- Mendez, José Luis** (2002). La experiencia del servicio profesional electoral; Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México. *Revista de Administración Pública*, (103), 93-110.
- Pardo, María del Carmen** (2002). Variabilidad política del servicio civil de carrera en México. *Revista de Administración Pública*, (103), 7-40.
- Pardo, María del Carmen** (2011). “El Servicio Civil de Carrera en México: Un Imperativo de la Modernización”. En Méndez, José Luis (2011) editor. Servicio Profesional de Carrera. Editorial Siglo XXI. Primera edición. Ciudad de México.
- Pérez, Jorge** (2004). El papel estratégico de los institutos de Administración Pública en la formación y actualización de recursos humanos de alto nivel para la función pública local; el caso del estado de Quintana Roo. *Revista de Administración Pública*, 34 (110), 69-84.
- Pontifes, Arturo** (2009). Elementos de un sistema de profesionalización municipal. *Revista de Administración Pública*. 44 (119), 143-160.
- Puig, Antonio** (2002). Servicio integral de profesionalización; Un servicio civil de carrera vigente. *Revista de Administración Pública*, (103), 75-86.
- Quijano, Manuel** (2004). El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la Administración del personal público. *Revista de Administración Pública*, 34 (110), 35-53.

- Quijano, Manuel** (2014). Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México. *Revista de Administración Pública*, 49 (133), 125-142.
- Zacarías, Emilio y Hernández, Nielsen** (2018). Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública*, 53 (147), 155-176.