

PROFESIONALIZACIÓN

Roque J. Videchea Sampedro
Coordinador

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE MÉXICO**

MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
Presidenta

MIGUEL ÁNGEL CRUZ MUCIÑO
Director General del Instituto de Investigaciones
y Formación en Derechos Humanos

FLOR DE MARÍA GARCÍA MUÑOZ
Jefa del Departamento de Publicaciones



DIÁLOGOS EN DH
Erick Zavala Gallardo
DIRECTOR

PROFESIONALIZACIÓN

Roque J. Videchea Sampedro

Coordinador



Profesionalización

D. R. © Roque J. Videchea Sampedro

Primera edición, abril de 2023

D. R. 2023, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Av. Nicolás San Juan, núm. 113, col. Ex Rancho Cuauhtémoc,
C. P. 50010, Toluca, México. Tel. (800) 999 4000
<http://www.codhem.org.mx>

Editor responsable: Miguel Ángel Cruz Muciño
Coordinación editorial: Departamento de Publicaciones
Diseño editorial y cuidado de la edición: Ricardo Gallardo Sánchez
Revisión de textos: Julio Ulises Gallardo Sánchez

Imagen de portada: Freepik

ISBN: [EN TRÁMITE]

eISBN: [EN TRÁMITE]

Impreso y hecho en México

Queda prohibida la reproducción total o parcial de la publicación
sin previa autorización de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de México.



Contenido

- 9 | PRESENTACIÓN
Myrna Araceli García Morón
- 16
- 15 | **LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS**
Marco Antonio Contreras Minero
- 25 | **LA CERTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS TITULARES DE LA DIRECCIÓN MUNICIPAL DE LAS MUJERES EN EL IAPEM**
Susana Libián Díaz González
- 35 | **ENTRE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MEXIQUENSE Y EL DERECHO AL BUEN GOBIERNO**
Mariana Flores Orona
Mariela Loza Torres
Emmanuel Ávila Galeana

47 | **FUNDAMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO
Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Mónica Diana Vicher García

57 | **DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA DIRECCIÓN
PÚBLICA PROFESIONAL EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA
ARTIFICIAL: UN ENFOQUE ÉTICO DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

Roque J. Videchea Sampedro



PRESENTACIÓN

La profesionalización, como un elemento clave para la buena gestión de los asuntos públicos, en la actualidad es considerado como un derecho humano, el cual debe tutelarse para ser garantizado de forma autónoma, pero, a su vez, sirve de mecanismo para que otros derechos humanos puedan ser gozados por las personas.

Tal como lo señala el artículo primero de la Constitución federal, cada derecho humano cuenta con sus respectivas garantías. En el caso específico del derecho humano a la profesionalización, sus garantías se encuentran en diferentes instrumentos jurídicos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como el propio TMEC.

Dichos instrumentos establecen los principios y las reglas bajo los cuales deben de construirse los mecanismos para hacer efectivo el derecho humano a la profesionalización.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana de Derechos Huma-

nos, señalan que “Todos los ciudadanos gozarán [...] de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”, lo que el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha traducido como el derecho humano a la profesionalización.

En el párrafo 23 de la Observación General número 25 de dicho organismo internacional, se precisa:

El apartado c) del artículo 25 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 por cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, recomienda, que

1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídi-



co, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;

b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;

c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;

d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.

Al respecto, cabe destacar que diferentes leyes, federales y locales, establecen expresamente que el ingreso a la función pública debe ser con base en los principios contenidos en los instrumentos internacionales mencionados anteriormente. Lo ideal es que todos los entes públicos contemplen la obligación de contar con servicios civiles o de carrera profesionalizados, para aumentar la calidad y la eficiencia de los servicios y funciones que desarrollan los poderes y órganos estatales.



Lo anterior es relevante, ya que la propia Constitución y los instrumentos internacionales señalan que los actos que dicten los órganos estatales deberán expedirse por autoridad competente. Esto quiere decir, que no solo han de ser expedidos por el servidor público que tenga un nombramiento que lo habilite para expedirlo, sino que además debe ser apto para realizar la actividad que la ley le encomienda.

Un aspecto relevante a destacar es que los mecanismos para la tutela del derecho humano a la profesionalización deben estar señalados en una ley en sentido formal y material.

Contar con certificaciones o evaluaciones periódicas que constaten que las personas servidoras públicas cuentan con los conocimientos y las habilidades necesarias para seguir desempeñando un determinado cargo, por medio de organismos reconocidos, es otro de los mecanismos para garantizar este derecho humano, según nos explica otra autora de este volumen.

Los anteriores elementos, destacan otros de los autores, contribuyen a garantizar los derechos humanos que están a cargo de las administraciones públicas, en general, y en específico, la profesionalización es una de las garantías esenciales del derecho humano a la buena administración pública, ya reconocido en nuestro ordenamiento jurídico.

Estamos seguros que los aportes aquí desarrollados servirán para fortalecer la gestión pública, que serán en beneficio de toda la ciudadanía, en general, y en particular de la mexiquense.

M. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN

Presidenta de la Codhem





16

PROFESIONALIZACIÓN

Roque J. Videchea Sampedro

Coordinador





La profesionalización de los servidores públicos como garantía de los derechos humanos

Marco Antonio Contreras Minero*

La administración pública tiene como finalidad última la satisfacción de los intereses generales. Para la consecución de esa tarea es preciso que las personas que la integran accedan por sus méritos, mediante un servicio civil de carrera que garantice el ingreso en igualdad de condiciones y, además, que cuenten con un derecho a la profesionalización continua.¹ Estas dos características son la base de dos de los

* Secretario particular de magistrado de circuito en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

¹ Las leyes deben garantizar tanto el acceso en igualdad de condiciones como la capacitación continua. Véase la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de España que establece como derechos de los empleados públicos los siguientes: “*Artículo 14.* Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio [...] c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la

principios primordiales del servicio público: el mérito y la capacidad.

El hecho de que una persona se pueda desempeñar como servidora pública implica, también, un derecho de participación en los asuntos públicos. Pero para que esto sea una realidad debe existir un mecanismo de selección que, por lo menos, sea transparente, equitativo e inclusivo,² es decir, que no esté basado en el favor político.

La profesionalización de los servidores públicos asume una doble perspectiva: derecho del servidor público y obligación del Estado. En este texto se argumenta que también representa un acto directo del Estado para la garantía de los derechos humanos de la ciudadanía.

El servicio público en México enfrenta diversos retos. El sistema de botín es, probablemente, uno de los problemas más apremiantes que hay que resolver. En ese sentido, es preciso que quienes acceden a la titularidad de las administraciones públicas dejen de considerar que los puestos burocráticos son “propiedad de quien gana las elecciones”.³

implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación [...] g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral”.

² En el caso de la Constitución de Ecuador, se establece el derecho constitucional de participación. El artículo 61 establece: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos [...] 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional”.

³ Jaime Rodríguez-Arana, “Introducción: derecho administrativo y administración pública en Iberoamérica”, en Jaime Rodríguez-Arana (dir.) *et al.*, *Curso de derecho administrativo iberoamericano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Comares, España, 2015, p. 4.



Esto, porque la visión patrimonialista de la administración pública impide que el servicio público sea eficaz y eficiente, es decir, profesional.⁴

Para enfrentar la crisis del Estado, patente en las instituciones públicas que, hoy en día, en su mayoría, han sido superadas y no pueden satisfacer las necesidades de la sociedad, es preciso implementar una reforma burocrático-administrativa.⁵ Por eso consideramos que se requiere el desarrollo de la normatividad que profesionalice el servicio público y tenga una debida garantía a través de los tribunales. Así, cada día el derecho administrativo asume más relevancia social.

Empero, no creemos que los problemas del Estado se solucionarán únicamente mediante el desarrollo normativo enfocado en la profesionalización de los servidores públicos o que se eliminarán, en automático, todas las malas prácticas y las vulneraciones de los derechos humanos que derivan de su actuar; pensar de esta manera simplificaría el problema que enfrenta el Estado en nuestros días. Lo cierto es que pensamos que día con día la materia administrativa va tomando un papel más protagónico frente a otras materias, hecho notorio por el incremento de asuntos en los órganos jurisdiccionales. En consecuencia, podemos afirmar que el derecho administrativo, en particular el derecho disciplinario, resulta una opción ciudadana para hacer frente a las violaciones a los derechos humanos provocadas por servidores públicos que no realizan su trabajo con profesionalismo.

⁴ Humberto Falcão Martins, "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración", *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1997, pp. 3-4.

⁵ *Idem*.

Como destaca Miguel López Olvera, el cambio de denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implicó la sustitución de “funcionarios públicos” por “servidores públicos”, tuvo como objetivo privilegiar la idea de *servicio* frente a la de *privilegio*, así como establecer “un régimen específico y detallado de la responsabilidad administrativa”.⁶

Desde comienzos de este siglo, en México hubo un intento, a nivel federal,⁷ de profesionalizar el servicio público a través de la implementación de un servicio civil de carrera. Sin embargo, la tarea sigue pendiente. En este sentido, lo más lógico sería propugnar por una mejor regulación, lo cual no implica, necesariamente, mayor regulación. Si bien sería deseable un tratamiento constitucional que permita establecer con claridad que la base del servicio público se encuentra en que éste sea profesional y garantice el acceso de todas las personas.

Sobre las mejoras al marco jurídico, Cass Sunstein sostiene que de poco sirve una regulación que termina por ser “confusa, incoherente, redundante y excesiva” en ese aspecto y que es necesario simplificarla, pues se precisa de “estrategias y mecanismos inteligentes e innovadores que se basen fundamentalmente en hechos y en lo que da resultado”.⁸ En

⁶ Miguel López Olvera, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013, pp. 63-64.

⁷ David Arellano Gault, “¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano”, *Andamios*, vol. 10, núm. 21, enero-abril de 2013. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100002. Consultado el 18 de abril de 2023.

⁸ Cass Sunstein, (*Más simple. El futuro del gobierno*, trad. Guillermo Frutos y Javier Frutos, Marcial Pons, España, 2014, pp. 44-45.

este sentido, valdría la pena preguntarse, en primer lugar, si existe el marco jurídico que permita la correcta profesionalización de los servidores públicos, para después cuestionarse si funciona correctamente. Estas cuestiones exceden los alcances de este texto. Sin embargo, aquí se quiere destacar la relación entre derechos humanos y profesionalización de los servidores públicos.

Como señala Jaime Rodríguez Arana, el Estado debe tener el objetivo de “garantizar un sistema de función pública estable y profesional en el que el acceso y la promoción se realice mediante los criterios de mérito y capacidad y no en función de la adscripción política de los candidatos”.⁹ De nuevo, es primordial abandonar el sistema de botín y pensar en un servicio de carrera que tenga cierta autonomía. En este aspecto no se niega la conducción política que dota de legitimidad al sistema.

Cabe precisar que este texto se enfoca en la profesionalización de los servidores públicos de la administración pública; es decir, excluimos del análisis a los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial y a los que desempeñan sus labores en los órganos constitucionales autónomos. Lo anterior porque pensamos que cada uno tiene sus particularidades. Si bien es cierto que normativamente tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 108) como la Ley General de Responsabilidades Administrativas se refieren a los servidores públicos en general, también lo es que los retos que enfrentan los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los de los órganos constitucionales autónomos son variables.

⁹ Jaime Rodríguez Arana, *op. cit.*, p. 4.

Así, puede decirse que mientras que en el Poder Judicial de la Federación se cuenta con diversas normas que establecen con claridad la carrera judicial,¹⁰ en el ámbito de la administración pública no existe algo similar. Además, si nos enfocamos en comparar la labor de los órganos constitucionales autónomos en relación con esta cuestión, y sólo desde un aspecto positivista, en el caso del Instituto Nacional Electoral existe un Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.¹¹ En cambio, la Fiscalía General de la República hasta el momento no ha expedido las normas de servicio de carrera de los servidores públicos y funciona con lineamientos provisionales.¹² Esto muestra la divergencia entre estas dos instituciones autónomas.

No podemos dejar de mencionar el derecho a la buena administración, el cual ya es un derecho constitucional a nivel local. El artículo 7.1 de la Constitución de la Ciudad de México establece: “Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de

¹⁰ Véase la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2021.

¹¹ Acuerdo INE/CG162/2020, sprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 8 de julio de 2020.

¹² Nos referimos a los lineamientos L/003/19 por los que se regula al personal adscrito a la entonces Procuraduría General de la República que continúa en la Fiscalía General de la República, así como para el personal de transición, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 2019. En el considerando de dichos lineamientos se alude a que son provisionales en tanto se expide el reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la República. No obstante, dicho reglamento no ha sido expedido.

la información y la comunicación”. Resulta claro que para que este objetivo se cumpla la administración pública debe estar integrada por empleados que hayan sido seleccionados mediante los principios de mérito y capacidad.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y el 27 de junio de 2003, se expone que la función pública está integrada por el “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada” (capítulo primero).

En ese documento ya se precisa con meridiana claridad que la profesionalidad de los servidores públicos es la “garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos” (capítulo segundo). Esto implica la relación entre derechos humanos de los ciudadanos y profesionalismo de los servidores públicos. Además, se destacan aspectos como el mérito, el desempeño y la capacidad como principios rectores de la función pública.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en El Salvador, el 26 y el 27 de junio de 2008, establece que “la calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía” (capítulo primero). También hace referencia a que la “función pública profesional” debe ser “seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático” (capítulo segundo). En esto último se puede apreciar la relación entre política y función pública profesional.

En suma, el derecho a la buena administración implica que se cumpla con las necesidades del ciudadano. La finalidad de este texto ha sido subrayar la importancia de la profesionalización de los servidores públicos para la garantía de los derechos humanos. Se parte de la idea de que, si existe un marco jurídico que garantice que la función pública se base en los principios de mérito y capacidad, ello redundará directamente en un mejor servicio por parte de éstos y, por ende, en una mayor garantía de los derechos humanos.

Como se ha subrayado, es preciso realizar más estudios que nos permitan seguir desarrollando una mejor regulación enfocada a establecer un servicio civil de carrera en el ámbito de la administración pública, que permita pasar de un sistema patrimonialista de la burocracia a uno en el que la función pública tenga como nota distintiva el mérito y la capacidad.

También hemos relacionado *función pública y derecho a la buena administración*, el cual, aunque ya está contemplado en la Constitución de la Ciudad de México, es una materia pendiente en las demás entidades federativas de la República mexicana y en la propia CPEUM. Resulta claro que para garantizar el derecho a la buena administración se necesitan servidores públicos eficaces y eficientes, lo cual implica relacionar *profesionalización* con *garantía de los derechos humanos*.

Finalmente, cabe mencionar que la crisis del Estado ha orillado a algunos teóricos a pensar que estamos en un Estado posmoderno. En este sentido, se cree que la sociedad actual se caracteriza por “la complejidad, el desorden, la indeterminación, la incertidumbre”.¹³ Frente a este con-

¹³ Para más sobre este tema consúltese Chevallier, Jacques, *El Estado posmoderno*, trad. por Oswaldo Pérez, Medellín, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 23.





texto es indispensable recuperar conceptos como *buena administración*, *calidad de la función* y *ética pública*, porque son la base para establecer un nuevo modelo, necesario para estos tiempos.

Un modelo que, pensamos, debe mantener el “núcleo duro”, es decir, estar enfocado en la satisfacción de las necesidades de las personas que integran un colectivo. Queda, pues, analizar lo ya realizado respecto de la profesionalización de los servidores públicos en México, con la finalidad de redimensionar el tema para estar en condiciones de atender los problemas actuales.





La certificación de las personas titulares de la Dirección Municipal de las Mujeres en el IAPEM

Susana Libián Díaz González*

INTRODUCCIÓN

Nuestra Carta Magna establece que el Estado tiene la obligación de “organizar escuelas de administración pública” (artículo 123, apartado B). En este contexto legal se encuadra el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios, que tiene entre sus atribuciones coadyuvar al desarrollo de competencias y aptitudes de alto nivel en personas servidoras públicas de los diferentes órdenes de gobierno.

El 25 de marzo de 2022 se reformó la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) para atender, a partir

* Coordinadora de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense del Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.

de la administración pública local, la agenda en materia de género de la entidad.

Originalmente se estableció que la estructura municipal debería contar con una Dirección de las Mujeres, o equivalente, considerando, para ésta, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas públicas, los programas y las acciones que aseguren la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres en sus distintas etapas de la vida, desde una perspectiva transversal e interseccional y con enfoque de derechos humanos.
- Promover la cultura de la atención, la prevención, la sanción y la erradicación de los tipos y las modalidades de la violencia, la igualdad, así como la no discriminación contra las mujeres, en sus distintas etapas de la vida.
- Promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones respecto del diseño de los planes y los programas de gobierno municipal.
- Promover y proponer acuerdos para la colaboración, la coordinación o la vinculación con autoridades de los tres niveles de gobierno, instancias u organismos públicos, sociales o privados, de carácter internacional, nacional o estatal, para el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos, o que impulsen el desarrollo de las mujeres.
- Alentar la participación entre los sectores público y privado, con el fin de trabajar por el empoderamiento de las mujeres.





En ese ordenamiento jurídico se enuncia la obligación, de las personas titulares de la Dirección de las Mujeres, de contar con la certificación en temas de “prevención, atención integral y erradicación de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres, en igualdad sustantiva o materias afines”, misma que podrán obtener a través del Instituto de Administración Pública del Estado de México,¹ el Instituto Hacendario del Estado de México o alguna institución con reconocimiento de validez oficial, con el objetivo de asegurar las competencias laborales correspondientes.

Como consecuencia de la publicación y la entrada en vigor de las reformas mencionadas, el IAPEM se propuso certificar a las personas servidoras públicas y procedió a la instalación del comité técnico para la elaboración del Estándar de Competencia Laboral

El comité técnico para la elaboración del Estándar de Competencia Laboral relacionado con la Igualdad Sustantiva se instaló el 10 de junio de 2022. Posteriormente, el IAPEM acreditó por primera vez, ante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer),² la integración de su Comité de Gestión por Competencias.

¹ Actualmente Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios. Véase decreto 215 de la LX Legislatura del Estado de México. Disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/levvig267.pdf>.

² Instancia del gobierno de México que coordina y promueve el Sistema Nacional de Competencias y que busca que el país cuente con personas servidoras públicas, empresarias, trabajadoras, docentes y estudiantes más competentes en el ejercicio de sus funciones.



APROBACIÓN DEL ESTÁNDAR DE COMPETENCIA LABORAL

El 14 de junio de 2022 fue aprobado, por el comité respectivo, el Estándar IAPEM de Competencia Laboral “Igualdad sustantiva, no discriminación, participación de las mujeres, prevención, atención integral, erradicación de la violencia contra las mujeres en sus distintas etapas de la vida, nuevas masculinidades y trabajo de cuidados”, el cual comprende los siguientes seis elementos en los que se describen desempeños, conocimientos, valores y evidencias por cumplir para la certificación:

1. Aplicar el marco normativo en materia de atención integral a las mujeres en el ámbito de la administración pública municipal y desarrollarlo en forma de acciones sistemáticas de gobierno o de políticas públicas locales.
2. Elaborar el programa municipal para la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, con enfoque de políticas públicas locales, elaborado con base en la *metodología del marco lógico* y el *presupuesto basado en resultados*.
3. Promover la cultura de atención, prevención y erradicación de la violencia, el empoderamiento de las mujeres, el desarrollo y el fomento de nuevas masculinidades y los trabajos de cuidados, por medio de la transversalización de los planes, presupuestos y sistemas de evaluación gubernamental municipal, impulsados desde la dirección o el instituto de las mujeres municipal.



4. Vincular y gestionar el desarrollo de las mujeres de manera horizontal entre todas las áreas de la administración pública municipal y vertical ascendente en coordinación con los ámbitos estatal y federal de gobierno y, especialmente, de manera vertical descendente, involucrando a las autoridades auxiliares en el despliegue de tareas en todas las comunidades.
5. Brindar capacitación y asesoría en materia de todos los derechos de las mujeres, lo cual significa ir mucho más allá de los derechos civiles y políticos para abordar los económicos, los sociales y los culturales que les brinden autonomía económica y fortaleza emocional, así como los de más reciente cuño, como el derecho a recibir cuidados, entre otros de particular relevancia para las mujeres y otras poblaciones objetivo.
6. Atender y orientar a las personas en casos de violencia hacia las mujeres, a partir del informe y el plan que la ley orgánica municipal mandata y conforme al protocolo de actuación del primer respondiente elaborado en colaboración con autoridades estatales.

DISEÑO Y PROMOCIÓN DEL DIPLOMADO

Una vez aprobado el Estándar IAPEM de Competencia Laboral, en el que se establecen las habilidades, las destrezas, los conocimientos y las actitudes con los que se debe contar para acreditar la competencia laboral, se diseñó el contenido de un diplomado con el objetivo de dotar a las personas participantes de los conocimientos requeridos para llevar a

cabo la certificación que solicita la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El diplomado fue diseñado con 96 horas lectivas, divididas en 24 sesiones, en modalidad a distancia, a través de la plataforma Zoom, los días lunes, miércoles y viernes, en un horario de 14:00 a 18:00 horas, durante agosto y septiembre de 2022. Para esta acción de fortalecimiento se contó con la experiencia docente de facilitadoras y facilitadores que se abocaron a la tarea de abordar el temario previsto.

Con el apoyo de la Secretaría de las Mujeres del Gobierno del Estado de México y de las personas enlaces institucionales municipales del IAPEM se llevó a cabo la promoción en el seno de las autoridades municipales interesadas. Inicialmente se calculó la participación de 125 personas. Este esfuerzo se reflejó en la inscripción de individuos provenientes de 94 municipios de la entidad mexiquense.

DESARROLLO DEL DIPLOMADO Y PLAN DE CERTIFICACIÓN

Cabe mencionar que el plan de certificación tenía los siguientes requisitos:

1. Aprobar el diplomado con calificación mínima 8/10 en promedio.
2. Aprobar las evaluaciones virtuales y presenciales con calificación mínima 8/10 en promedio.
3. Acreditar el envío de la carpeta de evidencias de productos de manera digital.





ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN PRESENCIAL Y VIRTUAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

Durante el periodo comprendido entre el 10 y el 25 de octubre se llevaron a cabo las evaluaciones presenciales de desempeño, actividad que permitió a las autoridades evaluadoras constatar que las personas participantes en la acción de fortalecimiento disponían de las habilidades, las destrezas, los conocimientos y las actitudes previstos en el Estándar IAPEM de Competencia Laboral y que fueron considerados como imprescindibles por parte de los comités en la materia para el desempeño del cargo de titular del área de atención a las mujeres.

CUESTIONARIO DIGITAL

Del 26 al 31 de octubre de 2022 se llevó a cabo la evaluación de conocimientos de las personas aspirantes a certificarse en el Estándar IAPEM de Competencia Laboral relacionado con la igualdad sustantiva. Esa evaluación constó de 100 reactivos dispuestos en un formulario digital que se hizo llegar a las personas participantes a través de correo electrónico.

CONCLUSIONES

Como resultado de este primer ejercicio de certificación, el IAPEM acreditó en el Estándar IAPEM de Competencia Laboral a 93 personas.

Para el IAPEM, este ejercicio de certificación laboral constituyó un caso de éxito al profesionalizar a las personas



servidoras públicas de acuerdo con la actividad que desempeñan en la búsqueda y la protección del derecho humano de igualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, este ejercicio ha servido como antecedente para el desarrollo de la maestría “Administración pública municipal con enfoque de género”, en proceso de registro ante las autoridades educativas, para su impartición en el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.

La maestría constará de cuatro semestres con 16 materias en total, con el siguiente programa:

Primer semestre

1. Marco jurídico de la administración pública municipal.
2. Reglamentación municipal con perspectiva de género.
3. Fundamentos teóricos, históricos y sociológicos de la equidad de género.
4. Contexto cultural de la equidad de género en poblaciones específicas.

Segundo semestre

1. Planeación municipal de la perspectiva de género.
2. Perspectiva de género en la administración pública.
3. Finanzas públicas en la administración municipal.
4. Empoderamiento y participación de las mujeres en la economía.

Tercer semestre

1. proceso presupuestario de la administración municipal con perspectiva de género.
2. Políticas públicas con perspectiva de género.





3. Trabajo de cuidados.
4. Desarrollo de masculinidades positivas.

Cuarto semestre

1. La cultura de la paz en el ámbito municipal.
2. Seguridad y justicia cívica con perspectiva de género.
3. Comunicación política con perspectiva de género.
4. Metodología de la investigación para proyectos innovadores.





Entre la profesionalización del servicio público mexiquense y el derecho al buen gobierno

Mariana Flores Orona*

Mariela Loza Torres**

Emmanuel Ávila Galeana***

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es poner sobre la mesa una serie de reflexiones iniciales acerca de la estrecha relación que existe entre la profesionalización del personal del servicio público

* Directora general del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos (IPSP) del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Correo de contacto: ipsp@edomex.gob.mx.

** Auxiliar en la Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización del IPSP.

*** Auxiliar en la Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización del IPSP.

y la gestión gubernamental que contribuye a garantizar la realización de los derechos humanos.

Al respecto, en la primera parte de este capítulo se abordan, desde lo que se ha plasmado en diversos instrumentos normativos internacionales, los conceptos de buena administración, gobernanza y buen gobierno. Posteriormente, desde un acercamiento al contexto social, cultural y económico que prevalece en el Estado de México, se tratará de bosquejar el panorama de las demandas y las necesidades primordiales de la ciudadanía mexiquense, las cuales delimitan la actuación del Estado. En un tercer apartado se valora la profesionalización del servicio público como una de las estrategias más importantes que coadyuva a conciliar las demandas ciudadanas con el proceder institucional, ya que, indudablemente, contar con personal profesional y altamente capacitado para dar respuesta inmediata a las exigencias sociales y armonizadas con las actividades centrales del Estado resulta necesariamente en una mejora de resultados de la gestión gubernamental.

Finalmente, después de analizar algunas conclusiones generales, se proponen acciones que permitirían impulsar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos y, con ello, el reconocimiento del derecho ciudadano al buen gobierno.

DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO AL BUEN GOBIERNO

El más importante acercamiento práctico al derecho a una buena administración se produce en la Carta de los Dere-





chos Fundamentales de la Unión Europea (2000) que en su artículo 41 reconoce lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye, en particular, *a)* el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, *b)* el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, *c)* la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Por otro lado, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública define la buena administración pública como “una obligación inherente a los poderes públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas, fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen crite-



rios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable...”¹

Ciertamente, como lo expone la carta, la buena administración pública puede ser abordada con base en tres nociones diferentes: 1) como un principio de aplicación a la administración pública y al derecho administrativo que asegure el cumplimiento y la materialización de los textos normativos; 2) derivado de la definición de Estado social y democrático de derecho, obliga a crear condiciones para asegurar el cumplimiento y facilitar la participación social de las personas, favoreciendo la libertad y la igualdad, y 3) como un derecho fundamental de las personas que, en su definición de ciudadanía, disfruten su relación con la administración pública con plena dignidad.

Por otro lado, no se puede dejar de lado la relación que existe entre las nociones de *buena administración pública* y *gobernanza democrática*. En ambos casos destaca la idea de poner en el centro a la persona (ciudadana), creando condiciones que permitan atender las necesidades sociales de manera sistemática, organizada y sustentable, con base en la responsabilidad de la gestión pública, respetando siempre el Estado de derecho.

De acuerdo con lo planteado antes, podríamos tomar como premisa que la conjunción de la buena administración pública con los procesos de gobernanza democrática, dan paso a lo que se reconoce como buen gobierno y coincide con la visión del Programa de las Naciones Unidas para

¹ Adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013. Disponible en https://intercooconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf.



el Desarrollo, que lo asume como el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para que el Estado promueva la cohesión social, asegurando que las prioridades políticas, sociales y económicas estén dirigidas por consenso social, privilegiando la participación ciudadana y tomando en cuenta a todos los sectores de la población, generando políticas públicas eficientes y eficaces para resolver problemáticas sociales en contextos determinados.

NECESIDADES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Si bien el objetivo de este texto no es realizar una descripción detallada del contexto sociocultural y económico del Estado de México, sí pretende reconocer, al menos en la reflexión, cuáles son las necesidades de la ciudadanía en una entidad tan grande y diversa como ésta.

En el Estado de México conviven cerca de 17 millones de personas, lo que representa un poco más de 13% de la población total del país. Un dato que no debe soslayarse es el índice de feminidad, pues hay 100 mujeres por cada 94 hombres, lo que obliga a pensar y a repensar la política pública con enfoque de género. Además, es importante saber que más de 87% de la población se concentra en localidades urbanas, lo que implica asegurar que los servicios metropolitanos deben ser suficientes, accesibles y adecuados para esa población.

Se trata de un estado muy diverso, culturalmente hablando, con presencia de grupos indígenas (2.5% de la población), de migrantes (también cercano a 2.5%), de una comunidad LGTTIQ+ cada vez más presente en la mesa de

debate, y con el urgente reconocimiento y promoción de las personas discapacitadas que constituyen una importante población vulnerable, lo que obliga a recurrir a políticas públicas justas encaminadas, sobre todo, a la promoción y a la defensa efectiva de todos los derechos humanos.

Ahora bien, de la población mayor de 12 años, cerca de 62% es considerada económicamente activa, de la cual 97% está ocupada. Sin embargo, es importante acotar que de este grupo poblacional sólo tres de cada 10 mujeres tienen acceso a un empleo formal, aunque la situación no es muy alentadora para sus contrapartes masculinos, ya que, de manera general, 55% de la población ocupada lo está en empleos informales, lo que incrementa las brechas de desigualdad.

Aun cuando desde el punto de vista económico el Estado de México tiene importantes ventajas —ya que aporta 9.7% del producto interno bruto (PIB) nacional y su actividad manufacturera es la segunda más importante del país, 75.2% del PIB estatal proviene de actividades terciarias, principalmente de la industria papelera, textil, automotriz y química; ocupa el tercer lugar en la captación de inversión extranjera directa, en su mayoría estadounidense, y su mercado laboral llega a casi ocho millones de personas, es decir, cerca de 13 de cada 100 mexicanos trabajan en el Estado de México—, su índice de marginación estatal es bajo. No obstante, es importante señalar que más de 66% de las personas tienen acceso sólo a dos salarios mínimos; que más de 80% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad o pobreza (Coneval, 2020); que la media de educación es de 9.7 años de escolaridad para hombres y 9.2 para mujeres, es decir, que sólo cuentan con estudios de secundaria (INEGI, 2020), y que, de las personas que tienen empleos remunera-



dos, más de la mitad (55.5%) se encuentran en la informalidad.

En consecuencia, esas particularidades económicas y sociodemográficas implican, entre otras cosas, exigencias cada vez más complejas de la ciudadanía que están nítidamente identificadas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, el cual reconoce la necesidad de resolver problemas a través de estrategias como el combate a la inseguridad, la procuración de justicia, el combate a la desigualdad y el acceso a oportunidades, para asegurar herramientas que impulsen el desarrollo social de todas las familias. Para lograrlo, el plan propone impulsar el desarrollo económico desde todas sus vertientes.

LA LIGA IMPRESCINDIBLE: LA PROFESIONALIZACIÓN

Los datos expuestos antes permiten vislumbrar grandes retos a los que se enfrenta la administración pública mexicana para atender las necesidades colectivas, por lo que, en respuesta a las exigencias ciudadanas, el Poder Ejecutivo estatal dispone de un servicio público conformado aproximadamente por 350 000 personas. Esto es, el Estado de México administra el servicio público estatal más grande del país. Garantizar que quienes forman parte de este sector accedan a un sistema de profesionalización² diseñado para dar

² La *profesionalización* es el “proceso organizado y planificado cuyo objetivo es la capacitación y el desarrollo de las personas servidoras públicas para mejorar el desempeño de sus responsabilidades durante su permanencia en el servicio público”. La *formación*, por su parte, es el “proceso de instrucción planificada y sistemática dirigida a las personas servidoras públicas para fortalecer conoci-

respuesta eficaz, confiable, inmediata, transparente y justa a los problemas ciudadanos, es una importante meta que requiere la organización de recursos estructurales, humanos y económicos.

No puede soslayarse que, desde el punto de vista social, el servicio público tiene grandes lagunas que hay que cubrir, pues de hecho más de 80% de la población no confía en el servicio público, pues considera que quienes forman parte de la “burocracia” no cuentan con las capacidades básicas para dar respuesta a las necesidades sociales. Ante esta situación, es responsabilidad del Estado repensar su forma de actuar para recuperar la confianza de la población, toda vez que ésta es fundamental en la relación Estado-ciudadanía.

Indudablemente, la profesionalización de las personas que conforman la administración pública es una herramienta con la que se puede lograr que la actuación gubernamental se amolde a las necesidades ciudadanas, particularmente a aquellas que se enfocan en la defensa de todos los derechos humanos. Lo anterior se explica con base en la idea de que, por un lado, los servidores públicos son el punto de encaje entre la política estatal (pública e, inclusive, gubernamental) y las exigencias ciudadanas, y, por otro lado, que los servidores públicos son parte de la ciudadanía, con derechos y obligaciones, y que representan el punto de unión entre el Estado como garante del buen gobierno y la población que enfrenta necesidades variadas y cambiantes de acuerdo con los contextos presentes.

mientos teóricos y prácticos, aplicables a las funciones y especialidades de los puestos y áreas en que se encuentren adscritas” (artículo 3 del Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Estado de México, 2022).



Es este orden de ideas, se requiere un sistema de profesionalización que contemple el desarrollo integral de las personas que conforman el servicio público. Se trata de desarrollar capacidades técnicas que les permitan saber cómo realizar sus funciones en el momento oportuno y de manera adecuada. Además, se tienen que impulsar y desarrollar valores, como ética y vocación de servicio, que aseguren que el ejercicio de sus funciones sea eficaz, eficiente, justo, equitativo y, sobre todo, transparente, condiciones indispensables para asegurar el derecho al buen gobierno.

Cualquier sistema de profesionalización debe tener como línea transversal promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados a favor del individuo y reconocer que estas prerrogativas sustentadas en la dignidad humana son condiciones *sine qua non* para lograr la justicia social, en cualquier contexto de gobernanza democrática.

CONCLUSIONES

La promoción de un sistema de profesionalización que tenga como eje transversal el reconocimiento de los derechos humanos es fundamental para lograr un equilibrio en la tríada ciudadanía-servicio público-Estado. A partir de esta idea, se trata de orientar el quehacer de las personas servidoras públicas para que, desde sus puestos, incidan de manera efectiva en la buena administración.

Sin embargo, las acciones aisladas en este sentido no son suficientes para resolver los problemas estatales, pues el contexto social, político y económico actual del Estado

de México nos obliga — a quienes formamos parte activa del servicio público— a transitar por un proceso de cambio, pues la profesionalización en sí misma no es un fin, sino un medio que nos permitirá contribuir a la solución de los grandes problemas que enfrenta la entidad mexiquense, para lo cual se requiere, por un lado, la consolidación de los servicios profesionales y, por otro, la obligatoriedad de reconocer el derecho al buen gobierno.

Ciertamente, al ser identificado como un derecho, necesariamente implica llevar a cabo los principios de aplicación a la administración pública y reconocer los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, por lo tanto, la necesidad de generar las condiciones normativas indispensables para dar dirección a la operatividad de ese derecho.

Lo anterior implica no sólo incidir en los documentos normativos generales que rigen la administración pública mexiquense y que reconocen el derecho al buen gobierno, sino que, en sus más pequeñas aristas, se promueva que las herramientas normativas que regulan procesos como la profesionalización también lo reconozcan y, por lo tanto, se articulen las estrategias necesarias para llevarlo a cabo. Por ejemplo, mediante la promoción de los códigos de conducta o, en el caso del Instituto de Profesionalización, por medio de los procesos de capacitación que tengan como eje transversal el respeto y la promoción de los derechos humanos y la ética como base epistemológica.

Se trata, pues, de un largo camino que requiere muchos esfuerzos transdisciplinarios y coordinados entre los diferentes componentes del Estado, pero que resultan urgentes y necesarios en este contexto de cambios que vuelven las





necesidades ciudadanas más diversas y complejas y que, para satisfacerse, requieren un Estado fuerte, flexible y moderno que invariablemente coloque a la persona (y sus derechos humanos) en el centro de sus decisiones.





Fundamentos del servicio público y formación profesional

Mónica Diana Vicher García*

INTRODUCCIÓN

Un aspecto que pocas veces es observado respecto del servicio público son los vínculos directos que tiene con un derecho humano sobre el que está cimentado, ya que por la forma en que se ha caracterizado, sobre todo en países con instituciones poco sólidas, pareciera que la administración pública y, por ende, el servidor público, todavía están más separados de la sociedad y constituyen un grupo asociado directamente al partido político que gana las elecciones y se estatuye como gobierno y administración pública a partir de sus agremiados, bajo un sistema de botín normalizado. No obstante, ésta es una faceta de subdesarrollo administrativo que se ha manifestado en la historia de diferentes formas,

* Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato.

entre las que se pueden distinguir administraciones tradicionales y otras con cierto grado de racionalidad administrativa, sobre todo en los grandes imperios.

UN POCO DE HISTORIA

La formación profesional es la condición sin la cual no es posible administrar de manera eficiente un país, lo cual se ha vuelto patente desde hace muchos siglos. A lo largo de la historia la preparación de servidores y funcionarios ha sido un común denominador de los sistemas políticos que han utilizado el trabajo especializado para llevar a cabo sus funciones. Lo anterior podemos observarlo desde el siglo IV a.C., en el imperio maurya, en lo que hoy conocemos como la India, donde la estructura de la administración y la división del trabajo administrativo estaban perfectamente delineadas, lo mismo que las características, las funciones y las habilidades de los diferentes servidores del imperio, de lo cual da constancia el Arthashastra (Kautilya, 2008).

Incluso, se ha afirmado que tanto el rey Chandragupta como Kautilya estudiaron en la Universidad de Takshila, establecida en el año 700 a.C., a la que se ha considerado como la primera universidad en la que a los kshatriyas (casta de gobernantes y guerreros) se les enseñaba gobierno, guerra, economía y administración. Pero también había áreas de aprendizaje especializado como el espionaje o la detección de tesoros escondidos (Dhruvarajan, 2022).

Después podemos observar que en Roma, durante el Principado, la Escuela Palatina romana formó a los empleados públicos (Varela, 2007: 119). Y así, sucesivamente,





se acumulan antecedentes hasta que se llega a la formación de funcionarios en el territorio que hoy conocemos como Alemania, en Halle y en Fráncfort del Oder, donde en el siglo XVIII se establecieron estas universidades en las cuales se enseñaba la ciencia de la policía, ni más ni menos que el antecedente inmediato de la administración pública.

Sin embargo, los servidores eran del imperio o del reino (no públicos). Y si bien en este lugar el acceso a la administración gubernamental había tomado matices meritocráticos, en el resto del mundo el acceso a las posiciones de la administración seguía funcionando principalmente como propiedad, herencia o privilegio, hasta que la Revolución francesa le puso fin a esta forma de funcionamiento.

El estado de cosas que caracterizó al absolutismo —cuando el acceso al servicio público tenía lugar por la vía de la herencia o de la venta de cargos, lo que le imprimía un sentido privatizador y de acceso restringido a la aristocracia y a la posibilidad de comprar un cargo para lucrar con él— tuvo un cambio radical con la Revolución francesa que modificó esa situación y entonces el servicio público se abre a todos los ciudadanos, lo cual quedó establecido en el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en 1789, con una sola condición: tener el conocimiento necesario para desarrollar esa función.

Este principio también buscó evitar la segregación por motivos religiosos, políticos y de género para el ingreso al servicio público (Guerrero, 2019: 115). Como ha señalado Charles Debbasch (1975: 243-253), en los países liberales se prohibió la discriminación para el ingreso a la función pública y quedó establecido que las opiniones políticas y religiosas tampoco deberían afectar ese ingreso.



Entonces sucede algo inédito: cualquiera que quisiera podía ingresar al servicio público; obviamente, demostrando que poseía los conocimientos necesarios para realizar el trabajo administrativo y con los cuales podía ofrecer a la población buenos servicios y atención adecuada en su vida en sociedad. En este contexto, el Estado de derecho —o bien la sujeción a la ley— constituiría la pauta para el buen funcionamiento de la administración pública y el correcto desempeño de los servidores públicos.

LAS ESCUELAS

De manera paralela a estos hechos, los centros universitarios y profesionales de enseñanza para los funcionarios y los servidores públicos iniciaron su consolidación —como ya lo señalamos, con base en sus antecedentes en la India, Roma, China y Persia— con una configuración moderna a partir del desarrollo de las ciencias camerales, que en el cenit de su desarrollo y producción de conocimiento durante el siglo xviii, crearon las condiciones para el establecimiento de universidades dedicadas a formar a funcionarios profesionales, proceso impulsado por el hecho de que se vuelve relevante y, más aún, necesario, un profesional con formación administrativa y política.¹

En 1842, en España, con la influencia francesa, se crea la Escuela de Administración para la Formación de Funciona-

¹ Cabe señalar, como lo ha documentado Omar Guerrero (2019: 59), que en el siglo xvi fueron juristas a quienes preferentemente se les reclutó en la administración gubernamental, particularmente en las cancillerías, los consejos y las secretarías.



rios; en 1845, en Francia, la Escuela Nacional de Administración, y en 1856, en Turquía, una escuela especial de enseñanza superior de ciencias administrativas. En otros lugares del planeta, como Croacia, Colombia y Chile las ciencias administrativas se convierten en parte de los programas universitarios de enseñanza (Molitor, 1961: 30; Guerrero, 1998: 123-125, 191; Vicher, 2019: 134). Ya en el siglo xx tuvo lugar la creación del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1930) y de la Unidad de Administración Pública en la Organización de las Naciones Unidas (1960).

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para el establecimiento de la carrera administrativa se fijaron diferentes normativas que también tienen antecedentes de larga data y que fácilmente podríamos rastrear en Roma y que dan cuenta de la creación de estatutos en los que se plasmaron los requisitos para el acceso a la función pública, el procedimiento de ingreso, los derechos de los administradores, todo lo concerniente a su remuneración, su derecho al cargo, su carrera, sus deberes, sus obligaciones, sus responsabilidades y sus sanciones (Varela, 2017: 291 y ss.).

En el siglo xix la regulación de la carrera administrativa terminará progresivamente con la dinámica con base en la cual los puestos continuaban asignándose como favores, atendiendo a las fidelidades personales o a la corrupción, manteniendo a una administración poco profesional, corrupta e ideologizada. En España, los antecedentes de los estatutos se remontan a 1825 (Muñoz, 2013: 600); en Fran-

cia, a 1834 (Bezes y Gilles, 2011: 6), y en Estados Unidos a 1883. En el caso de México destaca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

Y entonces, se preguntará el lector, ¿cómo es que el servicio público ha cambiado tan poco? y ¿por qué en México el acceso al servicio público no es “abierto” ni profesional y sigue condicionado por el sistema de botín?

LAS CUESTIONES PENDIENTES

Sin duda, la ruta que tienen que seguir los diferentes Estados para consolidar estructuras sólidas de gobierno y administración pública es muy diversa y atiende a circunstancias particulares. Puede estar determinada por aspectos como las guerras o las presiones económicas (Fukuyama, 2016), siempre y cuando se visualice que un servidor público preparado y correctamente sujeto a normas, en términos de derechos y obligaciones, es el mejor elemento para administrar los recursos de una sociedad de manera eficiente.

Hay que entender que los procesos históricos a partir de los cuales se establece la racionalización política y administrativa comprenden una serie de modificaciones en el reparto del poder que no son fáciles de realizar, sobre todo porque quienes podrían ser despojados de ese poder son precisamente los que poseen la facultad de conservarlo y, evidentemente, no desean cederlo.

En relación con el aparato administrativo se debe recordar que, como señala Max Weber, la separación entre el gobernante y los medios de la administración es esencial para una administración eficiente. De modo que “la burocracia se



convierte en un instrumento formidable en manos del poder político, ya que la concesión de empleos es un premio y la amenaza de la cesantía es un estímulo a la fidelidad” (Nieto, cit. por Muñoz, 2013: 599).

Por consiguiente, en esas condiciones no hay forma de lograr una administración burocrática profesional. No obstante, hay caso en que los servidores públicos salen del partido al que pertenecen y ofrecen buenos resultados, después de haber sido formados en escuelas profesionales, como ha ocurrido en algunos países calificados como totalitarios. Según Fukuyama (2004: 50), la “calidad” del dictador y de sus asesores es esencial para obtener buenos resultados, no su autoritarismo. El problema es que si el dictador/dirigente no posee esta calidad, no hay forma de removerlo, como sí es posible hacerlo en una democracia que cuenta con los mecanismos para combatir el saqueo y la incompetencia.

REFLEXIÓN FINAL

Lograr el establecimiento de una burocracia profesional que no se deba al gobierno en turno sino al buen funcionamiento y a la continuidad del régimen político y a la sociedad, ha sido un reto muy difícil que está condicionado a que el conocimiento, la comprensión y la convicción de los dirigentes políticos haga prevalecer el bien y la prosperidad de una nación sobre los privilegios de un pequeño grupo.

Tener servidores públicos profesionales que desarrollen su trabajo con base en una carrera administrativa regida por sus méritos y sus capacidades y acompañado por el estricto cumplimiento de los deberes, las obligaciones, los derechos

y las sanciones establecidas en los estatutos del servicio público, es esencial para optimizar el funcionamiento de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Bezes, Philippe, y Gilles Jeannot, *The Development and Current Features of the French Civil Service System*, Van der Meer Fritz, Civil Service Systems in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, pp. 185-215.
- Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.
- Dhruvaraja Kamalapur, Gopalakrishna, “First University of World Takshashila”, *OmmiScience: A Multi-disciplinary Journal*, vol. 12, issue 1, 2022, en <https://sciencejournals.stmjournals.in/index.php/osmj/index>.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Barcelona, 2004.
- , *Orden y decadencia de la política. Desde la Revolución industrial a la globalización de la democracia*, Deusto, Barcelona, 2016.
- Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdés, México, 1993.
- , *El funcionario, el diplomático y el juez*, Universidad de Guanajuato/INAP/Plaza y Valdés, México, 2019.
- Kautilya, *Arthashastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, México, 2008.



- Molitor, André, *Las ciencias sociales en la enseñanza superior. Administración pública*, UNESCO, España, 1961.
- Muñoz, Jaime, “La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 12, 2013, pp. 595-618.
- Varela Gil, Carlos, *El estatuto jurídico del empleado público en el derecho romano*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2007.
- Vicher, Diana, “Orígenes de la ciencia de la administración pública en América Latina: una mirada a Cerbeleón Pinzón”, en *Antología sobre teoría de la administración pública*, INAP, México, 2019, pp. 131-154.





Desafíos y oportunidades de la dirección pública profesional en la era de la inteligencia artificial: un enfoque ético de los derechos humanos

Roque J. Videchea Sampedro*

A principios del siglo **xxi** la Organización de las Naciones Unidas (onu) aprobó una serie de normas que abarcan responsabilidades empresariales más allá de los derechos clásicos civiles y políticos, incluyendo aspectos socioeconómicos, ambientales y de derechos humanos. Es fundamental que las empresas asuman su responsabilidad en la sociedad y se comprometan a contribuir al desarrollo sostenible y al bienestar de las personas, y no sólo a generar beneficios económicos. Las administraciones públicas, como parte del Estado, tienen el deber de liderar y establecer marcos nor-

* Doctorando de la Universidad de Vigo (Programa Creatividad, e Innovación Social y Sostenible), graduado en ciencias políticas y gestión pública y máster en dirección pública y liderazgo institucional.

mativos a nivel internacional para proteger los derechos humanos, exigir que las empresas los respeten y promover mecanismos para remediar incumplimientos. Es esencial integrar en el *ethos* (carácter) del sector público una señal de identificación que beneficie a la sociedad en su conjunto.

En 2015, la Asamblea General de la ONU promovió la Agenda 2030, un plan de acción mundial con la misión de erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. Esta agenda incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 170 metas que abarcan todas las áreas del desarrollo humano, desde la salud y la educación hasta la energía y el medio ambiente.

La Agenda 2030 representa una oportunidad única para transformar el planeta y abordar los principales desafíos mundiales, como la desigualdad, el cambio climático y la exclusión social. Se basa en un enfoque integrado y universal del desarrollo sostenible que reconoce que estos retos están interconectados y requieren soluciones globales y colaborativas. Por esta razón cada uno de los objetivos debe estar presente en cualquiera de los planes europeos sobre políticas de transformación, recuperación y resiliencia.

El objetivo de las Naciones Unidas es instar a todos los países a adoptar y aplicar la Agenda 2030 y a colaborar en su implementación. La implementación de esta agenda requiere una acción coordinada a nivel mundial, nacional y regional, debido a la irrupción, en los últimos años, de la participación pública de los diferentes *stakeholder* en un contexto de gobernanza en red y cooperación institucional.¹

¹ Bibliografía en E. Varela-Álvarez (2013), “La dirección pública profesional en España y Portugal: un análisis institucional”, *Revista Gestáo & Políticas Públicas*, pp. 152-184.



A estas nuevas directrices supranacionales hay que añadir la inteligencia artificial como un fenómeno que ofrece en este contexto la tecnología actual como una herramienta para el desarrollo integral de las políticas públicas.

En la actualidad, en España, más el sector privado que el sector público, se están experimentando importantes cambios en la forma de gestionar los recursos, impulsados por la llamada Cuarta Revolución Industrial. Esta revolución se caracteriza por la introducción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial (IA) y la robótica, que están transformando profundamente la manera en que operan y toman decisiones las organizaciones.

En particular, la “smartificación” se está convirtiendo en una herramienta fundamental para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. La IA y la robótica, por ejemplo, comienzan a ser utilizadas para automatizar procesos repetitivos, analizar grandes cantidades de datos en tiempo real, así como tomar decisiones complejas basadas en algoritmos y modelos estadísticos. Esto puede traducirse en oportunidad en el sector público y contribuir a mejorar la toma de decisiones, del mismo modo que se reducen los tiempos de respuesta a las demandas de la sociedad.

Sin embargo, la introducción de estas tecnologías también presenta importantes desafíos para la gestión pública. Por un lado, es necesario asegurar que su aplicación no tenga efectos negativos en términos de derechos y libertades individuales y que se respeten los principios de igualdad y no discriminación. Por otro lado, es fundamental garantizar que la “smartificación” no contribuya a aumentar las brechas de desigualdad y exclusión social, sino que se convierta en una herramienta para fomentar la inclusión y la partici-

pación ciudadana, es decir, debe asumirse como un complemento para el futuro de la cosa pública.

Debido a la velocidad y a la profundidad de los cambios tecnológicos, este escenario puede resultar un desafío para los tomadores de decisiones normativas. Por lo tanto, es esencial que la administración pública no se limite a ser reactiva en el proceso de cambio, sino que planifique estrategias proactivas para adaptarse al nuevo escenario. La tecnología debe ser una herramienta para mejorar y optimizar la gestión pública en beneficio de la ciudadanía. Es momento de invertir en tecnologías avanzadas y en capacitación del personal público para garantizar una eficiente y efectiva gestión pública clave tecnológica, modernizando la administración del siglo XXI de acuerdo con las características de la sociedad.²

De ahí la importancia de reflexionar sobre las áreas en que la IA y la robótica tendrán un mayor impacto en los próximos años y cómo la administración pública debe abordar la función de garantizar aspectos derivados de su implantación en estos campos, teniendo en cuenta los derechos humanos y el papel de la ética pública.

La promoción de la IA y la digitalización se debe convertir en una obligación moral, económica y política que afecta al ser humano. Por lo tanto, estas acciones de promoción deben estar sustentadas en una reconsideración ética, como base de la convivencia y la coexistencia a través de la interiorización de normas comunes, cada vez más universales en un escenario supranacional.

² Bibliografía en V. Lapuente, “El Leviatán y la Covid-19. La modernización en el mundo pospandemia”, en C. Colino, Q. Brugé, F. Fantova, V. Lapuente, M. León y F. Vallespín, *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales*, INAP, México, 2021.





La Unión Europea, respecto de esta ética ha adoptado un enfoque de diálogo inclusivo entre actores públicos y privados para el desarrollo de la digitalización y la IA. Para abordar las preocupaciones éticas relacionadas con estos avances, la Comisión Europea creó en 2019 un grupo de expertos en ética e IA que presentó un informe al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre como “generar confianza en la inteligencia artificial en el ser humano”³ y que tiene como objetivo propiciar confianza en la IA y garantizar los valores comunes de la Unión Europea establecidos en el Tratado de Lisboa, como la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

El informe propone siete requisitos fundamentales para asegurar la fiabilidad de la inteligencia artificial, como la intervención y la supervisión humana, la solidez y la seguridad técnica, la privacidad y la gestión de datos, la transparencia, la diversidad, la no discriminación y la equidad, el bienestar social y medioambiental y la rendición de cuentas. Estas observaciones también se relacionan con las políticas intergubernamentales establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁴ (OCDE) sobre la IA.

En este sentido, la reflexión ética sobre la administración pública ha adquirido una mayor relevancia en las agendas

³ Véase el Informe Comisión Europa-Bruselas 08-04-2.019 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano”, en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-168-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴ Véase información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre la IA, en <http://www.oecd.org/going-digital/ai/>.



gubernamentales. Es responsabilidad tanto de los servidores públicos como de la administración ser coherentes con los principios y los valores fundamentales en sus actuaciones y participar de manera proactiva en el nuevo escenario tecnológico y digital que se avecina, asegurando la defensa de los derechos humanos, el Estado de derecho, la igualdad y la libertad.

Para lograr este objetivo, es necesario fortalecer la prevención en todas las áreas administrativas, combatir la corrupción, promover la investigación y, si es necesario, sancionar los actos inmorales de los servidores públicos. La defensa de los principios y los valores administrativos es fundamental para garantizar la existencia de la administración pública. Por lo tanto, los empleados y los decisores públicos, en su papel de conectores con el sector privado, deben asumir la máxima responsabilidad en la representación pública de la virtud, la integridad, la honestidad y la conducta. Siguiendo estos principios, se puede maximizar el beneficio para la sociedad.

En este sentido, los responsables públicos con capacidad de decisión deben cooperar y colaborar para fomentar y promover políticas públicas sobre uno de los subsistemas de la modernización en la gestión de las administraciones públicas, pues no sólo provoca un impacto directo en la convivencia y en la confianza de los ciudadanos en el sector público y sus gobiernos propios, sino que también debe estimular un efecto positivo en el alcance de otros programas y otras políticas públicas. Aristóteles y su doctrina pueden servir como explicación y paralelismo, pues en su obra *Política* sostiene que la ciencia política es la ciencia suprema y la madre de todas las ciencias, dado que se ocupa de los



asuntos más importantes para la sociedad y es esencial para el bienestar y la felicidad de los individuos. De manera similar, se puede entender que la reforma de la administración pública es una política pública matriz, ya que su correcta implementación en su extensión y en su óptimo desarrollo son fundamentales para garantizar el éxito de otras políticas públicas y para que el Estado cumpla sus funciones en beneficio de una sociedad organizada y justa.

Por esa razón, como elemento estabilizador entre derechos humanos, asunción de la inteligencia artificial y ética, es necesario centrarse en un área donde la reforma administrativa es esencial: la profesionalización de la alta gerencia o la denominada *dirección pública profesional*.

En 2014 la OCDE recomendó al Estado español regular la dirección pública a través de un estatuto que permitiera separar claramente la dimensión política de la burocrática.⁵ El objetivo era fortalecer el mérito profesional en la designación, el reconocimiento y la disciplina de los empleados públicos en detrimento de criterios políticos.⁶ En un esfuerzo por mejorar la gestión pública, se implementó un sistema de evaluación de resultados en las organizaciones de dirección pública con el fin de promover la responsabilidad. Estas medidas se basaron en las recomendaciones derivadas de un estudio realizado por la OCDE en 2011⁷ que exploró varias cuestiones relacionadas con la gestión de los

⁵ OCDE, *Spain: from Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, Publishing, 2014.

⁶ Bibliografía en B. G. Peters y J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge, Londres, 2004, en <https://doi.org/10.4324/9780203799857>.

⁷ OCDE, "Government at a Glance 2011", Publishing, París, 2011, en https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

recursos humanos en la alta gerencia del sector público. El estudio identificó una serie de problemas, como la falta de separación entre la dirección política y burocrática, la falta de definición de tareas para la alta dirección, la priorización del rendimiento en lugar de la calidad del servicio público, y la falta de objetividad en el proceso de selección de la alta gerencia, con una preferencia por reclutar a miembros de la esfera burocrática.

Entender la dirección pública profesional implica interiorizar una institución integral en la doctrina de la teoría de la organización. Esta habilidad debe ser vista como un elemento activador que cuenta con un conjunto específico de habilidades cognitivas multidisciplinarias y emocionales para interpretar, a través de una cosmovisión de la administración pública, el contexto social actual y proporcionar soluciones para la interacción de los diversos subsistemas que comparten un mismo entorno. El objetivo es tomar decisiones precisas y acertadas.⁸

Debido a esto, la inclusión de la figura de la dirección pública profesional es esencial como parte de los elementos estratégicos clave en el proceso de innovación y transformación de cualquier organización pública,⁹ debiendo asumir la formación de conocimientos tangibles e intangibles en diversos campos y materias que se interconectan en el campo de la ciencia de la administración pública, experien-

⁸ Bibliografía en R. J. Videchea Sampedro, “¿Tiene futuro la dirección pública profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 30, 2022, pp. 112-129, en <https://doi.org/10.24965/gapp.10974>.

⁹ Bibliografía en L. Ortega Álvarez, L. Maeso Seco y M. Gorriti Bonfigui, *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP, México, 2011.



cia en teorías políticas actuales, desafíos de gobernabilidad, análisis de actores políticos, problemas de política internacional, paradigmas de cambio institucional y factores clave de gestión de personas, innovación administrativa, modelos de gestión, liderazgo público, equipos de alto desempeño, análisis e implementación de políticas públicas, auditorías y evaluaciones públicas, gestión del conocimiento y responsabilidad social empresarial, habilidades de negociación, construcción de consenso y confianza, gestión financiera, gestión de la información, comunicación, análisis y evaluación de desempeño, habilidades emocionales, entre otras, teniendo presente el compromiso con las garantías de los derechos humanos y las libertades.

Como conclusión, debido a que la dimensión del sector público español del siglo *xxi* ha experimentado un marcado crecimiento, en el ámbito público-administrativo acarrea algunas consecuencias. Desde hace tiempo la gestión de este fenómeno es motivo de preocupación de los centinelas encargados de estudiar la ciencia de la administración pública, por lo que llevan décadas alertando acerca de posibles amenazas que ponen en peligro la sostenibilidad del sector público, tal como se ha conocido hasta el momento. Los desafíos previstos e imprevistos que se presentan en la sociedad deben tratarse con responsabilidad por medio de políticas públicas. En España, la administración pública en cada uno de sus niveles requiere una reforma integral en la implantación de un elemento catalizador que pueda minimizar hándicaps decimonónicos arraigados en el carácter de la administración pública española, como la corrupción, el nepotismo y el clientelismo político, a través de una dirección pública profesional; una dirección pública profesional

dotada de bienes tangibles e intangibles fundamentales que acredite condiciones óptimas para desarrollar esa designación y proporcionar instrumentos para reconvertir el funcionamiento interno de la entidad pública en España y para asumir la adaptación a nuevos ámbitos, como la interpretación algorítmica en la IA, con un enfoque neopúblico que defiende la legitimidad y la credibilidad social que deben obtenerse a través del fortalecimiento de una cultura administrativa fundamentada en valores y en una ética pública sólidos.¹⁰

Por esta razón, España tiene un doble objetivo. Por un lado, es necesario institucionalizar la Agenda 2030 en cada uno de sus niveles administrativos, y de manera paralela debería ser necesario institucionalizar la implementación de la dirección pública profesional, con el objeto de liderar el cumplimiento de objetivos en las administraciones públicas, fungiendo como piedra angular en la modernización de la *res publica* desde una perspectiva institucional.

¹⁰ Bibliografía en C. Ramió, *Corrientes neoempresariales vs. corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical. Instituciones y desarrollo*, 1999.



