



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal



EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, UNA ASIGNATURA PENDIENTE.

Artículo Publicado en Revista Indexada

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
Víctor Manuel Rangel Soria

Dirigido por:
Dr. Gerardo Servín Aguillón

Centro Universitario
Querétaro
Septiembre de 2024
México

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, UNA ASIGNATURA PENDIENTE.

Resumen.

El presente artículo tiene como finalidad presentar un esbozo de la realidad respecto de la figura del Servicio Civil de Carrera o Carrera Administrativa en el municipio de Querétaro a que hace referencia el Capítulo Octavo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; planteando, mediante consideraciones finales, cuáles son los beneficios y la importancia de la implementación del Servicio Civil de Carrera, para la democratización e independencia en el actuar de los servidores públicos al servicio de la administración pública municipal.

Palabras Clave: Administración Pública, Municipio, Profesionalización, Servicio Civil de Carrera.

Abstract.

The purpose of this article is to present an outline of the reality regarding the figure of the Civil Career Service or Administrative Career in the municipality of Querétaro referred to in the Eighth Chapter of the Municipal Organic Law of the State of Queretaro; posing, through final considerations, what are the benefits and importance of the implementation of the Civil Career Service, for the democratization and independence in the actions of public servants in the service of public administration Municipal.

Keywords: Public Administration, Municipality, Professionalization, Civil Service.

Consideraciones iniciales.

Tal y como lo refiere el título del presente trabajo, el tema de análisis es la figura del servicio civil de carrera, en específico dentro del ámbito municipal de gobierno. En ese sentido, es pertinente retomar la definición de algunas palabras y conceptos, a fin de que el lector cuente con las herramientas necesarias para una lectura fluida, contextualizada con lo que el autor pretende comunicar.

Como punto de partida, se hace la aclaración en cuanto al término utilizado dentro del presente artículo, esto es, "Servicio Civil de Carrera", ya que, diferentes tratadistas y autores, así como la legislación vigente en México, usan diversas acepciones, como lo son, "Carrera Administrativa" y, en específico, "Servicio Profesional de Carrera". Dicha diferencia conceptual obedece, entre otros factores, a los diferentes países que han desarrollado estudios y aplicado dicho sistema dentro de su estructura administrativa, se puede destacar entre ellos a la doctrina española, la doctrina anglosajona y la doctrina latinoamericana. Al final, para efecto del presente trabajo, cualquiera de las acepciones es válida, definiéndose en términos de lo señalado por el artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003).

Artículo 2. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con

base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. (p.1)

Ahora bien, de la definición arriba señalada, pueden desprenderse diversas incógnitas más, esto es, ¿Qué se entiende por función Pública?, ¿Cuáles son los trabajadores al servicio del Estado que deben tomarse en cuenta para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera?

En primer lugar, de la revisión de diversos textos referentes a Derecho Administrativo y Derecho Burocrático, se puede señalar que la función pública (Hernández Pérez, 1997, p. 125), es el ejercicio de las facultades y atribuciones conferidas por la Constitución al Estado (en sentido amplio) para el cumplimiento de diversas tareas o cumplimiento de objetivos, sobre todo enfocados a la satisfacción de las necesidades sociales y estas pueden ser de distinta índole, entre ellas, la función administrativa (Andrade, 2006, p. 242).

Cabe destacar que, en un primer término no existía una distinción específica entre lo que se entendía dentro del Derecho Mexicano como función pública en sí, y se usaba indistintamente el término función pública para hacer referencia a la relación existente entre el Estado y los trabajadores a su servicio. Al respecto, Emilio Chuayffet (1981), en su libro "Derecho Administrativo" menciona que:

No fue sino hasta 1934 cuando se satisfizo la necesidad de reglamentar el trabajo burocrático; se logró ello con un acuerdo dictado por el presidente Abelardo L. Rodríguez, sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, en el que se reconocían derechos básicos de los burócratas (al sueldo, al ascenso, a las vacaciones, etc.), y abandonaba la interpretación del artículo 89 de nuestra carta magna, según el cual el presidente de la República estaba facultado para nombrar y remover libremente a todos los empleados civiles. El Presidente Cárdenas, en 1938, expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que en 1941 fue substituido por otro.

La inconstitucionalidad de tales ordenamientos, derivada de la incompetencia del ejecutivo para dictarlos, sólo desapareció hasta 1960, cuando fue adicionado el artículo 123 constitucional con un apartado B, destinado a regir las relaciones entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (p. 27)

En segundo lugar, por lo que ve a los servidores públicos, se considera a estos en términos de lo señalado en los artículos 1 y 2 de la Ley de los Trabajadores del Estado Querétaro:

Artículo 1. La presente Ley es de observancia general para todos los servidores públicos de las dependencias que integran el Gobierno del Estado, considerando a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos con autonomía constitucional, Municipios, empresas de participación estatal y organismos descentralizados del Estado o de los Municipios y los trabajadores al servicio de estas instituciones.

Artículo 2. Trabajador es toda persona física que preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, por el servidor público facultado legalmente para hacerlo, o por el

hecho de figurar en las nóminas o listas de raya de los trabajadores al servicio del Estado. (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2019, p. 3)

Para el caso particular se entiende que, servidor público es toda aquella persona que presta un servicio ya sea material, intelectual o de ambas naturalezas, en virtud del nombramiento que le fue expedido por aquel servidor público facultado para ello, o por el hecho de aparecer dentro de la nómina o lista de raya de la entidad pública respectiva.

El artículo 4 de la ley referida señala que los trabajadores se dividen, a saber, en tres categorías: trabajadores de confianza, trabajadores de base y trabajadores eventuales. Respecto de estos últimos, no se considera que, dada su naturaleza, sean sujetos a estar incluidos en el esquema del servicio civil de carrera. En cuanto a los trabajadores de confianza y trabajadores de base, se consideran a todos aquellos que prestan servicios y que por su actividad se pueden identificar “operativos”; a los “trabajadores de confianza”, aquellos que realizan actividades administrativas. Esto último es la razón de que, en primer lugar, ninguno de los trabajadores con actividades administrativas forme parte del sindicato de trabajadores del municipio de Querétaro y, en segundo lugar, que al tratarse de trabajadores bajo el régimen de “confianza”, puedan ser removidos de su encargo sin mayor justificación, todo lo anterior aun y cuando el artículo 5 de la Ley de los trabajadores del Estado de Querétaro señala que “La categoría de trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2019, pp.3-4)

Lo anterior es importante, ya que, para la instauración del servicio civil de carrera, deberá hacerse una distinción clara y específica de aquellos puestos que realmente deberán ser considerados como puestos de confianza y todos aquellos que serán considerados como trabajos de base, pues a nuestro parecer y de acuerdo a lo que se expondrá más adelante, será a estos últimos a los que se le integre dentro del Servicio Civil de Carrera.

El Servicio Civil de Carrera, en el ámbito federal.

El enfoque de análisis se desprende del marco normativo del Servicio Civil de Carrera, es decir, con base en las diferentes disposiciones vigentes respecto de dicha figura. Dentro de la historia de México, no existen antecedentes que hayan dejado, como tal, evidencia de la existencia de un sistema similar. Si bien, diversos autores y textos que señalan que tanto en la época precolombina, como en la época de la colonia y el virreinato aquellos que aspiraban a algún puesto dentro de los aparatos de gobierno, debían cumplir con ciertos requisitos y ciertas habilidades para su designación, ello no configura un antecedente directo de lo que entenderemos como servicio civil de carrera.¹

En razón de lo anterior, se debe entender como antecedentes inmediatos de la figura del servicio civil de carrera, el marco normativo que trate acerca de la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores, en particular, de aquellos apartados o documentos que se refieran a la organización, aptitudes y esquemas de escalafón para el acceso al trabajo dentro de la función pública.

¹ Después de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se emitieron diversos decretos y leyes generales que sirven como antecedentes al servicio civil de carrera; como lo son, la Ley Federal del Trabajo de 1931, donde se habla de la figura del servicio civil, y otros como el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión de 1938, que enunciaba medidas de capacitación para los trabajadores, pero que como ya hemos mencionado, no fueron emitidos conforme al procedimiento legislativo respectivo.

El sistema político mexicano se constituye a través del federalismo, lo cual, dentro del Estado, se traduce en tres esferas de gobierno, esto es, Federal, Estatal y Municipal. Dentro de la labor de lo expuesto líneas arriba, el servicio civil de carrera tuvo su aparición primero, dentro de la normativa federal, misma que se inicia a partir de la reforma constitucional del 1960 y queda origen al contenido actual del artículo 123 apartado b, fracciones VII, VII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

la VI [...]

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX a XIII Bis [...]

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. (CPEUM, 1917, pp. 130-134)

Como se puede verificar, será el Congreso de la Unión quien expida las leyes que regulan las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno Federal y sus trabajadores; las designaciones se harán mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos de los aspirantes; el Estado organizará escuelas de Administración Pública; se establece que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón para que, en igualdad de condiciones, los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; finalmente se señala que la ley será la que determine aquellos puestos que se consideran de confianza.

Así, el congreso de la unión da cumplimiento a lo establecido en el apartado b del artículo 123 Constitucional, a través de la expedición de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Posteriormente y, en atención a los elementos que ya hemos mencionado, fueron emitidos la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que dan pauta al establecimiento del mecanismo que regule el acceso y promoción laboral dentro de la administración pública federal.

El Servicio Civil de Carrera o la Carrera Administrativa en el Municipio de Querétaro a la luz de la Legislación Vigente en el Estado de Querétaro.

En cuanto al marco normativo del Servicio Civil de Carrera en los Estados y los Municipios que los integran, los artículos 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos son el sustento, ya que, el artículo 123, apartado B, hace referencia a los trabajadores al servicio de los Estados, por lo que, acorde a lo señalado por los artículos 116, fracción IV y 124 de la Constitución (CPEUM, 1917, pp. 117-121, 142), son las legislaturas locales las encargadas de emitir las leyes y reglamentos que regulen las relaciones laborales entre las entidades públicas y sus trabajadores, para el caso en específico se emitieron, por una parte, la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y. en cuanto a la organización de los Municipios, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, dejando a los Municipios, en términos del artículo 115, fracción II lo referente a su organización administrativa.

El Servicio Civil de Carrera o la Carrera Administrativa en el Municipio de Querétaro.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2012), en su capítulo octavo menciona la institucionalización del Servicio Civil de Carrera, ello en términos de los Reglamentos y disposiciones correspondientes (pp. 28-29). De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, ser parte de una institución, se refiere a “tener en una ciudad, empresa, tertulia o cualquier otra agrupación humana el prestigio debido a la antigüedad o poseer todos los caracteres representativos de aquellos”. (Real Academia Española, 2019) En ese sentido, la institucionalización de dicha figura en sentido amplio, se refiere a generar una identidad en los trabajadores, acorde con los principios y metas del Municipio como institución gubernamental. Sentido que va más allá de, únicamente, implementar el Servicio Civil de Carrera como un mecanismo de mérito y escalafón, mucho más allá de una figura de carácter laboral.

Lo anterior, se ve reforzado con lo contenido en el artículo 64, fracciones II, IV y IX de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, que refieren que el reglamento encargado de institucionalizar el Servicio Civil de Carrera tendrá entre sus propósitos el de fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada; procurar la lealtad a las instituciones del municipio y contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivas, recreativas y sociales. (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2012, p. 68)

Ahora bien, en términos de lo señalado en el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos tendrán facultad para aprobar:

Los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (CPEUM, 1917, p. 112)

En ese sentido, el municipio de Querétaro no cuenta con reglamento o disposición alguna que, específicamente, se encargue de la regulación, o implementación del servicio civil de carrera y, aunque habrá quien refiera que se cumple con algunos de los mecanismos señalados en el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2012, p. 29), como lo son: un estatuto del personal, sistema de plan de salarios y tabulador de puestos, sistema de clasificación de puestos y sistemas de capacitación, actualización y desarrollo de personal; aun así, estos resultan insuficientes a la luz de la figura estricta del Servicio Civil de Carrera, pues no contribuyen

directamente a su instauración, más que de elementos no sustanciales, dejando de lado temas fundamentales como lo son: las normas, políticas y procedimientos que definan qué servidores públicos municipales participarán en el servicio civil de carrera, el sistema de méritos para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal. En segundo lugar, sólo por orden de enunciación, lo más importante, es que no se encuentra integrada la Comisión del Servicio Civil de Carrera a que hacen referencia los artículos 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (2012, p. 29), y 61 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2019, p. 18), situación que refiere al hecho de que no se han tomado las medidas mínimas para procurar la implementación del Servicio Civil de Carrera.

¿Por qué la falta de implementación del Servicio Civil de Carrera?

Una vez expuesto de manera general el marco normativo local respecto de la figura del Servicio Civil de Carrera, se abordan las preguntas centrales en torno a la omisión de la implementación del sistema, tales como: ¿Cuál es la razón de que dicha figura no sea considerada como prioritaria, no sólo en el municipio de Querétaro, sino en la mayoría de las municipios del país?, ¿Cuál es la razón por la que dicho sistema ha quedado marginado, cuando ha demostrado en otros organismos, como el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía General de la República, el Sistema de Administración Tributaria, así como los Órganos encargados de la Administración de Justicia, ser un mecanismo eficaz para la mejora en el desempeño de la función pública y sobre todo en la profesionalización de los servidores públicos? Para tratar de abordar lo anterior, nos enfocaremos en dos vertientes específicas.

El Servicio Civil de Carrera a la luz de los factores políticos.

La razón de la existencia de la figura del servicio civil de carrera, se centra específicamente en la necesidad de contar con un mecanismo a través del cual se profesionalice el actuar de las personas que participan en la prestación de los servicios públicos, lo que debe traer como consecuencia, si no inmediata, si a mediano y largo plazo, la eficiencia y eficacia del actuar público, en el ejercicio de la función pública. Para ello se identifican dos ejes esenciales o sobre los que se enfoca dicha figura administrativa. La primera de ellas es, contar con servidores públicos, que además de capacitados, se encuentren en constante mejora, que cuenten con cierta estabilidad y que tengan una percepción salarial acorde a sus capacidades y antigüedad dentro del servicio público municipal, además de contar con un elemento humano que se desarrolle de manera integral, es decir, personal, profesional y laboralmente formado, en un ambiente de competitividad de acuerdo a aptitudes y actitudes, lo cual permite pasar al segundo plano de actuación del servicio civil de carrera, esto es, el desempeño eficiente y eficaz de la función pública.

En cuanto a los datos sobre despidos, renunciaciones, así como demandas interpuestas en contra del municipio de Querétaro ante las autoridades laborales dentro de sus primeros meses de transición de administración en cada trienio, en caso de que no se haga efectiva la reelección de acuerdo a las últimas reformas constitucionales, se observa el flujo entre la salida y llegada de servidores públicos a dicha entidad gubernamental, por diferentes causas, como son: el replanteamiento en la estrategia para la prestación de los servicios públicos, tratar de efficientar el trabajo y la aplicación de los recursos, ello mediante un recorte de personal o, el cambio de plantilla de servidores públicos acorde a preferencias políticas. Lo anterior, trae como consecuencia que se ocupen puestos administrativos servidores públicos que no cumplen de manera estricta con los perfiles necesarios para

ello o por personas que no cuentan con las capacidades y aptitudes para ello. Esto último, se ve reflejado en el desempeño de la función pública, y muchas veces se da la apariencia de que los nuevos gobiernos pasan gran parte de su gestión aprendiendo procesos y procedimientos administrativos. Es el ciudadano quien, por ser habitualmente cercano al trabajo de la administración y de sus servicios, detecta dicha situación, cuando procedimientos en esencia básicos se reinventan o cuando los mismos pasan de mano en mano dentro de una dependencia, entidad u organismo sin obtener los resultados habituales, en un ámbito en donde no debería tener cabida la improvisación.

De igual manera, la relación entre entidades públicas se ve entorpecida, ya que en muchas de las ocasiones existen obligaciones para con entidades públicas, Federales o Estatales como lo son las Comisiones de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como con las entidades fiscalizadoras como la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, que no se cumplen a cabalidad por desconocimiento tanto de los procedimientos, como del marco normativo respectivo por parte de aquellos servidores públicos que son nuevos en el ejercicio de dichas funciones.

Por lo tanto, la renovación indiscriminada de plantilla dentro de la estructura administrativa trae en la mayoría de los casos la pérdida de la eficacia de los gobiernos municipales, tanto en la relación con los particulares como con las entidades públicas.

En ese sentido, el grado de politización de la administración pública municipal no se acota únicamente a los puestos de elección popular o, a aquellos que por legislación corresponde asignar al Ayuntamiento o al Presidente Municipal. Existen puestos que requieren grados de especialización y preparación, meramente operativos o administrativos, que también se ven afectados por temas de compromisos de campaña o por la instalación de equipos de trabajo. Lo anterior, no es una característica específica de los gobiernos municipales actuales, de hecho, es una problemática que ha existido en los órganos administrativos desde épocas antiguas, cuando en esencia, la esfera de la administración pública debiera representar un contrapeso a las presiones políticas y de los diferentes grupos de poder que giran en torno al actuar de la función pública.

Uno de los principios y consecuencias inmediatas de la instauración del servicio civil de carrera, es la despolitización de la función pública, al menos dentro de la parte meramente operativa y administrativa. Porque, si bien es cierto que existirán puestos de confianza y que habrá dentro del organigrama institucional, puestos que no se asignen por escalafón, esto en función justamente de la parte política aún arraigada en el actuar de la administración pública, resulta necesario separar dichos cargos de los puestos en los que por la especialización del servicio prestado es necesario contar con personas capacitadas, con experiencia y sobre todo con gran identidad institucional.

Elementos administrativos necesarios implementación del Servicio Civil de Carrera.

La segunda de las causas por las que no existe el Servicio Civil de Carrera es la falta de instauración del esquema requerido para ello. Dentro de los elementos estrictos necesarios para la implementación del Servicio Civil de Carrera se pueden encontrar los siguientes:

- a. Deberá constituirse a nivel municipal la Comisión Mixta de Capacitación y adiestramiento, de acuerdo a la composición referida en el artículo 61 de la Ley de Los Trabajadores del Estado de Querétaro, estableciendo de igual manera los alcances de las facultades reglamentarias que le confiere el artículo 64 de

la Ley referida. Facultad exclusiva del Ayuntamiento de los municipios de la entidad, en términos de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

b. Tendrá que destinarse una partida presupuestal para el funcionamiento de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, pues de acuerdo con el artículo 62 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, “las dependencias pondrán a disposición de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, las instalaciones, mobiliario y el personal docente y administrativo necesario para cumplir con los programas que las mismas formulen”. (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2019)

c. Una vez cubierta la parte presupuestal y organizacional, y en atención a lo contenido en el artículo 64 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento deberá hacer valer las atribuciones que el mismo les confiere, así como formular su reglamento, mismo que deberá ser concordante con los planes, políticas y programas establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

d. Deberá de establecerse el sistema de escalafón a que refiere el artículo 69 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, mismo que estará sujeto a las bases, reglas, mecanismos y medios de impugnación referidos en el Título Sexto de la Ley en mención.

En razón de lo anterior, se puede señalar que, la piedra angular para la instauración del Servicio Civil de Carrera recae en dos aspectos principales, a saber, la existencia de suficiencia presupuestal para su funcionamiento, pero, primordialmente la existencia de voluntad para ello, esto porque aun y cuando su existencia en marco normativo data del año 2001, no ha existido al día de hoy, administración municipal que haya llevado a cabo el nombramiento de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento y, mucho menos, la puesta en marcha de políticas y programas que tengan como fin último, la implementación real y efectiva del Servicio Civil de Carrera.

El Servicio Civil de Carrera como herramienta para la democratización de la administración pública.

De la revisión del texto “La Lucha Política en las Sociedad Burocráticas”, de la Revista de Administración Pública, del Instituto Nacional de Administración Pública, se rescata el hecho de que la administración pública, los servidores públicos, es decir, el aparato burocrático, conforme se dota de autonomía, representa un sector dentro de las esferas fácticas de poder, cuya función es generar un contra peso ante los demás grupos de poder, como los grupos económicos dominantes, los partidos políticos, entre algunos otros.

No se pretende dar a entender que el sector de los servidores públicos se refleje en un obstáculo para la ejecución de programas y políticas públicas o la obtención de los intereses generales de la sociedad, sino que sea a la par del mismo y de la experticia existente que se realicen y ejecuten tales acciones. El hecho de contar con servidores públicos capacitados y comprometidos con el cumplimiento de las funciones de la administración pública trae como consecuencia que factores o presiones políticas externas no influyan de manera desproporcionada en el actuar público, la descentralización del poder genera una mayor certidumbre en cuanto a la legitimidad de las acciones que realiza un ente público, al no depender de la

voluntad o juicio de una sola persona, al final la realización de la misma depende de funcionarios públicos diversos que, al encontrarse dentro de un esquema no arbitrario de selección, se espera opten por la solución o ejecución de las acciones que según su capacitación, experiencia y acorde al marco normativo vigente, generando el mayor beneficio para la ciudadanía como para la administración pública municipal. (EISENSTADT, S. N., 1981, pp. 47-48)

Alternativas ante la falta de Reglamentación del Servicio Civil de Carrera.

Una vez revisado el caso particular del municipio de Querétaro, corresponde señalar que la falta de implementación del Servicio Civil de Carrera sigue la misma suerte en los demás municipios que integran a los Estados de la Federación y son sólo pocos aquellos que han ejecutado alguna acción en pro de la capacitación y creación de algún tipo de “portafolio” de servidores públicos que pueden ser elegidos de acuerdo a sus certificaciones y aptitudes.

Uno de los casos particulares de alternativas para la capacitación y certificación de servidores públicos del ámbito municipal se desprende del Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales del Servidor Público Local, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (Presidencia de la República, 2013, pp. 85-86), ello mediante un Modelo de Profesionalización Basado en Competencias Laborales del Servidor Público Local, de acuerdo al catálogo de estándares aprobado por el Comité Técnico del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales publicado en el Diario Oficial de la Federación. Dichos estándares de competencia se enfocan principalmente en el ámbito financiero, de obra pública, de servicios públicos municipales, de contraloría municipal, y de las funciones de la Secretaría del Ayuntamiento, entre algunos otros. (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2018)

Las certificaciones que otorga el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal son independientes del grado de estudios que tiene cada uno de los servidores públicos y ofrece fortalecer las capacidades institucionales y la profesionalización de los gobiernos municipales. Lo anterior, resulta de vital importancia si se toma como referencia los datos recolectados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, según el cual para el año 2016, laboraban para las administraciones municipales y sus delegaciones 1 millón 012 mil 348 servidores públicos, incluyendo aquellos adscritos a la Seguridad Pública, de los cuales, sólo el 0.2 % manifestó contar con estudios de licenciatura, maestría o doctorado. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2018, pp. 28-27)

Aun y a la luz de los datos señalados, la actuación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal se ve sujeta a que los Municipios decidan sumarse, a través del convenio respectivo, al Programa Nacional de Certificaciones y, por otro lado, el hecho de hacerlo, si bien suma a la profesionalización de los servidores públicos adscritos a dichos municipios, no genera una obligatoriedad para que durante el proceso de selección y ascenso de servidores públicos sean tomadas en cuenta dichas certificaciones. En ese sentido, tal herramienta funciona por cuanto ve al tema de capacitación y desarrollo de aptitudes, pero queda acotado

de nuevo a la arbitrariedad de la selección del personal al no estar emparejado a un esquema completo de servicio civil de carrera. El complemento ideal sería que se establezca un esquema de méritos y escalafón en el cual se tomen en cuenta, además de las aptitudes con que ya cuenta el servidor público, las certificaciones y capacitaciones que obtenga en el marco del Programa Nacional de Certificaciones.

Si bien, falta mucho por avanzar, encontramos en el Estado Libre y Soberano de Hidalgo una de las muestras en la implementación de la herramienta referida, esto al establecer dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, primero, la obligatoriedad para que los titulares de los organismos que integran a los municipios cuenten con título profesional y, en segundo lugar, establecer en su artículo 121 Bis de ese mismo instrumento jurídico que dichos titulares están obligados a participar en el Sistema para la Profesionalización del Servicio Público Municipal y contar con una certificación de competencia laboral reconocida por el Sistema Nacional de Competencias durante el primer año de su gestión sin pena de ser removidos de su cargo.

Como puede observarse, se han ido implementando institutos, planes, programas e incluso legislación en torno al tema de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, pero todo ello a partir de acciones que derivan de los gobiernos Federal y Estatal, quedando aún pendiente el actuar de los Municipios y en particular de sus órganos de gobierno, a fin de ejercer plenamente su facultad reglamentaria y crear el marco normativo adecuado para la implementación del Servicio Civil de Carrera Municipal.

Consideraciones finales.

Tal y como se desprende de las consideraciones normativas y argumentativas expuestas en el presente artículo, así como de la realidad tanto de la política como de la burocracia en México, y en el caso particular, el municipio de Querétaro. Resulta necesario impulsar la legislación y aplicación efectiva del Servicio Civil de Carrera, pues lo anterior generaría una burocracia mucho más “sana”, es decir, un sistema de Administración Pública que no se rija mayoritariamente por intereses políticos y de grupos sociales de poder. La democratización de la función pública, encuentra su piedra angular en tal distinción. El funcionamiento de los aparatos encargados de la administración pública y la prestación de servicios públicos debe ser lo más independiente a las turbulencias políticas, a los sistemas de partido y, por supuesto, a los intereses económicos y los grupos de poder. La independencia en el actuar, permanencia y desarrollo de los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Municipal debe ser la premisa para un funcionamiento constante, eficaz, eficiente, pero, sobre todo, profesional.

Resulta necesario que se replanté la importancia de la implementación del Servicio Civil de Carrera a nivel municipal, pero además de ello, que se tome por el Ayuntamiento en turno la decisión final de dejar de ver los puestos en la administración pública como moneda de cambio respecto de capital político. Sin lugar a dudas, se está hablando de terminar con una de las facetas más comunes de la corrupción, el nepotismo, el clientelismo, el compadrazgo y el amiguismo al momento de la asignación o promoción para puestos en el servicio público.

Lo anterior impulsaría, además, a una nueva forma de hacer política, en la que la obtención de un cargo público resultaría en la continuidad de proyectos, la mejora constante de la administración y prestación de los servicios públicos, así como la obtención de capital humano capacitado, institucional y comprometido con su crecimiento laboral y con la excelencia en la función pública.

Tal y como se ha presentado, existen las condiciones normativas e institucionales para que se dé por fin el paso que hace falta. El marco regulatorio en torno a la profesionalización de los servidores públicos se abre paso desde la esfera federal e incluso desde los estados que han realizado modificaciones al marco normativo en aras de ello. Puede sonar repetitivo, pero sin lugar a dudas corresponde a las administraciones municipales dar ese golpe de timón y realizar las acciones necesarias para establecer los sistemas demérito, selección y profesionalización.

Referencias.

Andrade, E. (2006). Derecho Municipal. México: Oxford.

Chuayffet Chemor, E. (1981). Derecho Administrativo. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (10 de abril de 2003).

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal [Decreto]. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdt/260.pdf>

CPEUM. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.

EISENSTADIT, S. N. (julio- diciembre de 1981). La Lucha Política en las Sociedades Burocráticas. Revista de Administración Pública.

Hernández Pérez, C. E. (1997). Vocación de servicio en los funcionarios públicos. El ejercicio de la función Pública, Talento y Motivación. Municipio.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2 de julio de 2018). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 [PDF en línea]. Obtenido de INEGI: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/engmd/2017/doc/CNGMD_2017_Resultados.Pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (13 de diciembre de 2018). Modelo de Profesionalización Basado en Competencias Laborales del Servicio Público Local. Obtenido de SEGOB: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/420557/Modelo_basado_en_competencias.pdf

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (7 de septiembre de 2012). Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro [PDF en línea]. Obtenido de Legislatura de Querétaro: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/L0003.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (2019). Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro [PDF en línea]. Obtenido de 59 Legislatura de Querétaro: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEYO56.pdf>

Presidencia de la República. (2 de abril de 2013). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n197.pdf>