



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

**ANÁLISIS DE LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 115, 116, 117 Y 118, DE LA
LEY DEL NOTARIADO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, A LA LUZ DE LAS
TEORÍAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FE NOTARIAL**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de

Maestro en DERECHO

Presenta:

MTRO. MARCO ANTONIO SERVÍN YÁÑEZ

Dirigido por:

MTRO. ALEJANDRO DÍAZ REYES

Dr. Alejandro Díaz Reyes

Presidente

Mtra. Celia Cecilia Guerra Urbiola

Secretario

Dr. Oscar Ángel Gómez Terán

Vocal

Mtra. Diana Jessica Gutiérrez Espinosa

Suplente

Mtro. Agustín Martínez Anaya

Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Director de la Facultad

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña

Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

FEBRERO 2019



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



ANÁLISIS DE LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 115,
116, 117 Y 118, DE LA LEY DEL NOTARIADO EN EL
ESTADO DE QUERÉTARO, A LA LUZ DE LAS TEORÍAS
SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FE
NOTARIAL

por

Hayro Omar Leyva Romero

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional](#).

Clave RI: DEMAC-225672

Resumen

La administración pública ha evolucionado a través de las décadas, siendo sometida y condicionada por distintos factores, entre ellos los económicos, políticos y sociales. En la época actual, las instituciones públicas se han visto enfrentadas al descrédito de la sociedad, toda vez que han sido incapaces de resolver la mayoría de los problemas que aquejan a la mayoría. Las organizaciones sociales han de adaptarse a los cambios y a las grandes transformaciones del país. Para ello, desde la academia se ha concebido el servicio civil de carrera como una forma de abonar al fortalecimiento de los gobiernos, llevando a los hombres y mujeres más capaces, experimentados y con los mayores conocimientos técnico-especializados a los distintos ámbitos de gobierno. El objetivo central es provocar un golpe de timón y rompimiento del paradigma político que impera en los principales tomadores de decisiones toda vez que, bajo el principio democrático, cualquier ciudadano puede detentar el poder, baste con que la mayoría así lo decida, sin que requiera mayores conocimientos en relación a la actividad gubernamental. Es evidente que, bajo las condiciones actuales, las instituciones han de afrontar los principales retos del país, y para ello ha de contar con un cuerpo gerencial que sea un contrapeso decisivo en la creación de las leyes y la planeación e implementación de las políticas públicas. En ese sentido, el presente trabajo se decanta por la implementación del servicio profesional de carrera en el Congreso del Estado de San Luis Potosí, con la finalidad de abonar al trabajo legislativo, con base en los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y rendición de cuentas, de tal suerte que quienes formen parte del servicio, estén en condiciones reales para orientar, asesorar y apoyar a los diputados que lo integran, en la toma de decisiones; eliminando la discrecionalidad y las informalidades, así como las ocurrencias propias de aquellos que desconocen la labor legislativa; velando por los intereses de la sociedad.

(Palabras clave: Fortalecimiento, Instituciones, Sociedad)

Summary

Public administration has evolved over the decades, being subjected and conditioned by different factors, including economic, political and social factors. In the current era, public institutions have faced the discredit of society, since they have been unable to solve most of the problems that afflict the majority. The social organizations have to adapt to the changes and the great transformations of the country. For this purpose, the civil service has been conceived from the academy as a way to pay for the strengthening of governments, leading the most capable and experienced men and women with the greatest technical-specialized knowledge to the different spheres of government. The central objective is to provoke a rudder and break the political paradigm that prevails in the main decision makers whenever, under the democratic principle, any citizen can hold power, it is enough for the majority to decide, without requiring greater knowledge in relation to government activity. It is evident that under the current conditions, the institutions have to face the main challenges of the country, and for that it must have a management body that is a decisive counterweight in the creation of laws and the planning and implementation of public policies. In this sense, the present work opts for the implementation of professional career service in the Congress of the State of San Luis Potosí, with the purpose of paying to the legislative work, based on the principles of legality, efficiency, responsibility and accountability, in such a way that those who are part of the service, are in real conditions to guide, advise and support the deputies that comprise it, in making decisions; eliminating discretionality and informality, as well as the occurrences of those who are unaware of the legislative work; watching over the interests of society.

(Key words: *Strengthening, Institutions, Society*)

Dedicatoria

A mi madre,
la mujer que hizo de mi todo aquello que,
el esfuerzo y la dedicación,
puede hacer posible.

Agradecimientos

A todas aquellas personas que formaron parte de mi educación. A mi **madre**, por darme la oportunidad que la pobreza le niega a la mayoría; por ser mi guía y la luz que iluminó mi camino desde el primer momento. Al **Diputado Oscar Carlos Vera Fabregat**, quien con sus enseñanzas y confianza, ha hecho de mi un profesionalista y hombre de bien. A **María Alexandra Ojeda Martín**, por su amor inconmensurable, paciencia y sueños, que me han hecho ser mejor persona, a cada paso que doy. A la **Universidad Autónoma de Querétaro, y al Programa Titulate de la Facultad de Derecho**, que me abrió las puertas del conocimiento y se erigió como mi casa y alma mater por mas de dos años. A mis **maestros**, todos ellos, quienes con su dedicación, esmero y profesionalismo, me dieron una parte de cada uno a lo largo del camino. A la **vida**, por permitirme ser, y estar, en esta época.

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
Introducción.....	9

CAPÍTULO PRIMERO

El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Los principios democráticos como sustento de un poder sin rumbo claro

1. Política y administración.....	12
2. El modelo burocrático clásico de la administración pública. La máquina perfecta.....	18
3. La disfuncionalidad del modelo clásico. El hombre es impredecible.....	31
4. Las organizaciones democráticas y humanas. La nueva gestión pública.....	38
5. La gobernabilidad como aspiración deseable del poder político. Del partido hegemónico hacia la alternancia.....	49

CAPÍTULO SEGUNDO

Del debilitamiento al fortalecimiento de las instituciones legislativas.

El Congreso del Estado a debate

1. En la búsqueda de un equilibrio constitucional auténtico.....	59
2. La confusión del arquetipo institucional.....	62
3. Estructura organizacional. Los órganos de soporte técnico, de apoyo y de control.....	76

4. La informalidad como regla general.....	82
5. La participación ciudadana. Una sociedad que vigila	98
6. Fortalecimiento responsable y racional.....	107

CAPÍTULO TERCERO

Hacia el profesionalismo del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Implementación del servicio civil de carrera en los cuerpos auxiliares

1. El servicio profesional de carrera: valor esencial hacia la modernización.....	112
2. Marco normativo y limitaciones del sistema.....	120
3. Descripción, ventajas y desventajas del servicio civil de carrera.....	132
4. El diseño y la implementación de la profesionalización. Retos y desafíos político-administrativos.....	148
 Conclusiones.....	 154
 Bibliografía.....	 158
 Anexo [Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí].....	 172

Introducción

El presente trabajo de tesis tiene por objeto obtener el grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal, con el propósito de identificar, analizar, comprender, verificar y proponer una vía de solución a la problemática consistente en la percepción generalizada relativa a la ineficacia e ineficiencia al interior del Congreso del Estado, específicamente en las áreas de asesoría, y órganos internos, a través de la implementación del servicio profesional de carrera. Al margen de las condiciones sociales imperantes, es de explorado conocimiento que las instituciones públicas bajo el modelo burocrático han tenido una sobre exposición y debilitamiento estructural, derivado del anquilosamiento, abandono, desinterés y poca voluntad política para transformarlas y adecuarlas a los tiempos modernos.

La importancia de estudiar este tema, es conocer las prácticas, la cultura institucional, las informalidades legales y extralegales, la carencia de proyectos a largo plazo, la ausencia de agendas públicas transparentes, la nula responsabilidad y rendición de cuentas, no solo de los diputados, sino del resto de la estructura, la que genera una percepción negativa de amplios sectores de la población, y en la creciente, e inevitable, fractura al principio de legitimidad que permea las actuaciones de los gobiernos democráticos.

Al respecto, en el país han surgido múltiples propuestas de mejora y fortalecimiento a las técnicas de administración conocidas, sin embargo, organizaciones del tipo, reacias al cambio y a las necesidades o exigencias económicas, políticas, sociales e, incluso legales, no han sido capaces de asimilar y adecuar la estructura y los procesos que han sido implementados y utilizados por décadas, con resultados deficientes y poco efectivos. El tesista se decanta por el fortalecimiento de las estructuras, partiendo de la célula más sensible: el recurso humano. Sin embargo, ese camino debe tender a la profesionalización que, a través de procedimientos racionales, objetivos, claros, transparentes, abiertos y con la participación de la ciudadanía, lleve a su ingreso y desarrollo a los mejores hombres y mujeres, capaces de responder a la gran cuenta pendiente del sector público, y de la sociedad en su conjunto.

En el primer capítulo de la tesis, se aborda la problemática de adecuar la vida institucional a los cambios de la sociedad, que las obliga a adaptar a las condiciones imperantes, internas y externas. Desde el punto de vista constitucional se señalan las condiciones en que la administración pública local ha de ejercer sus atribuciones, y la abierta necesidad de encaminarse hacia la nueva gestión pública, mediante procesos más abiertos, con apego a una ley acorde a los principios de justicia, legitimidad, máxima publicidad, rendición de cuentas y responsabilidad social de todos los actores políticos, y los servidores públicos. Asimismo, se aborda la discusión consistente en la posibilidad de separar o acotar, en la medida de lo posible, la política y las decisiones operativo-administrativas. En ese mismo sentido, este trabajo se suma a los esfuerzos de humanizar el modelo burocrático y, acorde a lo aquí dicho, asumir que su imperfección está íntimamente ligada al enfoque, pues este no pone en el centro del problema al factor humano, relegándolo a un elemento secundario, lo que de suyo no resulta lo más adecuado, por los resultados obtenidos. Por último, se pone en el centro del análisis al principio de gobernabilidad, como parte de la legitimidad perdida y aspiración a conseguir producto de instituciones sólidas, sensibles a las necesidades de las mayorías, y capaces de resolver las problemáticas de una sociedad cada vez más participativa, y exigente.

En el segundo capítulo, se trata el tema del equilibrio constitucional que debe sostener el sistema político, a través de la división en el ejercicio del poder, el control y contrapeso entre los mismos, de tal suerte que funciones como un todo coordinado, sin que ninguno de ellos esté por encima del resto de ellos. Se analiza los efectos de un presidencialismo que influía de manera decidida en los diversos poderes y ámbitos de poder, y cómo la alternancia vino a romper el paradigma político, de tal suerte que le dio cabida a diversas expresiones políticas y espacios que anteriormente estaban copados por el partido hegemónico. Por otro lado, se visualiza un congreso debilitado por un proceso transicional, que presupone una organización relativamente nueva desde su cosmovisión actual, aunque anacrónica desde sus formas y prácticas al interior, redundando en falta de credibilidad, percepción negativa, y hartazgo social que la obliga a tener que adaptarse. En ese sentido, se analizan las condiciones presentes del Congreso del Estado, sus atribuciones, conformación, experiencia, conocimientos, y perfiles, tanto por parte de los diputados como del cuerpo de apoyo y asesoría; estableciendo las fortalezas, áreas de oportunidad, debilidades y amenazas del sistema, que hace presumir la necesidad de realizar una reingeniería institucional que ha de realizarse a niveles gerenciales, así como

servidores públicos que han de aportar a la toma de decisiones de los diputados. En ese arquetipo, la participación ciudadana se pone en el centro, toda vez que se insta la implementación del servicio profesional de carrera, que potencie las condiciones del personal, mediante procesos abiertos, con el objetivo de fortalecer, de manera racional y objetiva, a la institución.

Por último, el tercer capítulo desarrolla *grosso modo* la necesidad de instrumentar, planear, organizar, e implementar un servicio civil de carrera, por medio del cual se instrumenten herramientas para seleccionar, ingresar, promover, incentivar, ascender, sancionar o remover, a un cuerpo de servidores públicos más capaces, comprometidos y con conocimientos técnico-especializados para llevar acabo sus funciones con mayor eficacia, eficiencia, legalidad, y responsabilidad. Para ellos se proponen diversos caminos, ámbitos, niveles y áreas en donde el medio pueda ser incrustado, sin dejar de lado las limitantes legales, sindicales, derechos adquiridos y condiciones de la institución, que haría poco más que complejo aplicarlo a la mayoría de los servidores públicos. Asimismo, se analizan las ventajas, desventajas y retos en su implementación, decantándose el planteamiento que la herramienta ha de ser gradual y por etapas.

CAPÍTULO PRIMERO

El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Los principios democráticos como sustento de un poder sin rumbo claro

1. Política y administración

El cambio, en su más amplio sentido, parecería ser el signo que identificó el siglo XX. La irrupción de las nuevas tecnologías, las crisis económicas, la pérdida de la legitimidad de los gobiernos, la modificación de los paradigmas sociales, la necesidad de encontrar estructuras sólidas, ya desde el ámbito de lo público o privado, que permitan cumplir con la gran cantidad de necesidades de los colectivos, a través de los objetivos organizacionales y personales de un mundo en constante movimiento y transicional.

Desde el punto de vista de constitucional, se propugna por la eficiencia administrativa; es decir, la imposición de un deber de actuar de la administración pública. En palabras de WUNDER, y GABARDO, se puede sostener válidamente:

“...el ordenamiento jurídico, principalmente la ley en sentido estricto, pero también la Constitución, confiere a los órganos y agentes públicos determinadas potestades con un objetivo específico: el cumplimiento de un deber jurídico necesario para la satisfacción del interés público. Para ello, se atribuye una parte del poder caracterizada por un complejo de prerrogativas especiales, otorgadas al Poder Público, con el único propósito de posibilitar la consecución del bien común.”¹

A través de la historia, el Estado como se conoce, ha venido cambiando de manera cíclica y sistemática. El mundo contemporáneo se enfrenta a la intranquilidad de no tener modelos explicativos o de referencia modernos que ayuden a los tomadores de decisiones, como a la sociedad en general, a interpretar la magnitud y el sentido de esos

¹ Vid. WUNDER, D. y E. GABARDO: “El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación”. en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, volumen 39, julio-diciembre 2018, p. 138.

cambios. La sociedad no puede encontrar respuestas suficientes bajo los modelos pasados, por no ser adecuados a los hechos presentes y, en caso de encontrarlas, no le satisface. Problema no menor. Bajo esos argumentos, es que la academia se ha visto exigida para desarrollar procesos más creativos, y altamente propositivos de conocimiento.

El cambio económico y político lleva a gran velocidad, en cuanto al primero, hacia esquemas de globalización, interdependencias inevitables y competencia selectiva; y en cuanto al segundo, empuja a una acelerada democratización de los sistemas, sin los cuales aparentemente no parecería poder darse condiciones para el desarrollo. Sin duda, los cambios introducen en la vida de las sociedades y de la estructura una modificación en las dinámicas conocidas, algunas veces enquistadas. El problema del planteamiento del problema, de acuerdo a ARIAS², es describir de manera amplia la situación objeto de estudio, ubicándola en un contexto que permita comprender su origen y relaciones. Sin embargo, cuando se habla de la cosa pública las variables alrededor del tema hacen más complejo el estudio y análisis de la condición imperante, en razón de que, en su mayoría, se atiende a la percepción o a la opinión pública que la sociedad tiene del medio ambiente en dónde se desarrolla, en lo especial cuando se trata de intereses generales, el llamado “bien común”, o los problemas colectivos. Como bien sostiene SARTORI³, una opinión no requiere prueba, y estas normalmente son frágiles y variables. Se puede desprender de lo antes dicho, que es relativamente sencillo desarmar el argumento consistente en que la democracia es imposible porque dice el mismo autor: “el pueblo no sabe”.

En términos de BETRIA⁴, el concepto de democracia representativa en sus orígenes, aludía a un principio de vida social que permitía combinar la fuerza

² Vid. ARIAS, F.: “El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica”, Caracas-República Bolivariana de Venezuela, 5a edición, ed. Episteme, 2006, p.p. 37-41.

³ Vid. SARTORI, G.: “Homo videns. La sociedad teledirigida”, Barcelona, ed. Debolsillo, 2015, p.p. 75-76.

⁴ Vid. BETRIA, M.: “El concepto de democracia representativa en Esteban Echeverría”. En *Acta sociológica, Revistas UNAM*, volumen 71, 2016, p. 161.

del número con la razón; es decir, la capacidad política era, al mismo tiempo, el motor y el resultado del gobierno representativo; un principio democrático por el cual se auto instituía la sociedad moderna permitiendo que los capaces gobernarán y representaran una sociedad donde debía reinar la “igualdad de clases”, lo que implicaba que quienes aún no lo eran debían acceder a la educación moral o política para volverse “capaces”.

En la actualidad, por citar un caso, la democracia se pretende ejercer no sólo por la vía electoral sino, fundamentalmente, por la participación directa de la sociedad civil en lo público: la gobernanza. Así las cosas, la sociedad, al menos una parte de ella, reclama lo público como propio, y repliega al Estado a ser un articulador de su voluntad, con todo lo que eso signifique.

En coincidencia con el CABRERO⁵, “una de las características de la época actual es la coexistencia del atraso y del desarrollo, de formas tradicionales y modernas, de lo viejo con lo nuevo”. La administración pública, al ser parte de esos cambios, pone a prueba su capacidad de adaptación a la nueva dinámica, de tal suerte que en el último siglo ha puesto en marcha formas de funcionamiento y de interlocución con la sociedad, aún en contra de la superación de obstáculos propios de su propia naturaleza y estructura.

En ese sentido, el desarrollo de la administración pública, desde su visión enteramente clásica, durante el siglo XIX, y parte del XX, emprendió diversos aspectos de la acción gubernamental, y no solo eso, ser parte fundamental de tales acciones. No se debe olvidar que buena parte de tales siglos se centraba en el modelo basado en un Estado gendarme, preocupado casi exclusivamente por garantizar la seguridad y la soberanía, además de impartir justicia. En efecto, nos referimos a un Estado interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer⁶.

⁵ Vid. CABRERO, E.: “*Del administrador al gerente público*”, en CABRERO, E. (Comp.). *Administración Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 34.

⁶ Vid. CABRERO, E.: “*Del administrador al gerente público*”, p. 35.

Existen versiones del estudio de la administración pública sin el Estado, y en la actualidad han proliferado enfoques económicos de esa administración pública con bases empresariales privadas que marginan al Estado, tal como es visible en el nuevo manejo público. La notoria longevidad del Estado obedece a que en su seno se han desarrollado dos fuerzas mutuamente complementarias: la continuidad y el cambio. La primera ha conservado su identidad, con matices distintos a los observados por los padres del mismo, HOBBS, ROUSSEAU, y WEBER; y la segunda, el cambio propició los comienzos y las terminaciones que engendraron una serie de etapas progresivas que dieron fuerza a su transformación⁷.

Al establecerse en un territorio, estructurarse y tomar posiciones en torno a los medios para conseguir la realización de sus objetivos, sean específicos y universales, y ante a la necesidad de compartir una serie de factores indispensables para su supervivencia, así como ante sus deseos de racionalidad, de justicia y de eficacia de los actos propios en la convivencia social, el hombre siente la necesidad de crear y justificar un sistema jurídico que le garantice el orden de los factores sociales que juzga adecuado a la consecución de sus fines. Así, lo crea a su modo, conforme sus creencias e intereses; establece las exenciones convenientes, como por ejemplo quiénes son los que deben o no someterse al orden jurídico que se crea.

La materia prima del estado es la política y la administración. En el ancho mundo del estado, cuya esencia son los asuntos de todos los ciudadanos, los relativos a lo público, se congregan una variedad de ciencias sociales y políticas que lo visualizan a través del color peculiar de su cristal, pero que además lo identifican respecto al resto de los estados, es decir, no existe un único estado. Tiene aquí su lugar la administración pública, cuyo cultivo científico entraña a la

⁷ Vid. GUERRERO, O.: *"Teoría administrativa del estado"*. (Documento PDF), 1990. <http://www.omarquerrero.org/libros/TAE.pdf>. 15 de noviembre de 2018, p. XVII.

teoría administrativa del estado o, lo que es lo mismo, el punto de vista administrativo del este⁸.

La administración del estado, es un sinónimo de administración pública por cuanto este personifica a lo público; esta ha sido un tema estudiado desde principios del siglo XIX. Si bien es cierto que el estado y su administración se estudiaban desde el siglo XVIII, también lo es que el estado de entonces correspondía a la etapa absolutista y a un mundo político habitado por súbditos. Lo público estaba ausente en “materia y espíritu”⁹. Fue con la revolución francesa cuando el súbdito se convirtió en ciudadano y, de tal modo, como mandante, hace de la administración no sólo a su mandatario, sino la forma de servirse a sí mismo como un pueblo titular de la soberanía. Desde esa época, lo público queda personificado en una organización estatal sometida a la salvaguarda de los derechos del hombre y del ciudadano, en un estado supeditado a la voluntad general del pueblo. *Demos*: pueblo, *kratos*: poder¹⁰.

El estudio del marco legal, en especial del derecho administrativo, permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción gubernamental. En la década de 1930, en la mayor parte de los países capitalistas, la concepción del estado evolucionó hacia el modelo de bienestar, ampliando las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes y servicios públicos básicos como la educación, la salud, la vivienda, entre otros. El principal reto era de orden cuantitativo: la cobertura de los servicios básicos. Dicho de otra forma, los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios¹¹.

El estado sin el adjetivo de público constituye una estafa, o una disfunción que nace desde su conceptualización y fines últimos, pues refiere propiamente

⁸ Vid. GUERRERO, O.: “*Teoría administrativa del estado*”, p. XVIII.

⁹ Vid. GUERRERO, O.: “*Teoría administrativa del estado*”, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁰ Vid. VIEJÓ, M.: “La democracia política, social y económica”. (Documento web). 2014. <https://www.researchgate.net/publication/>. 23 de octubre de 2018, párr. 4.

¹¹ Vid. CABRERO, E.: “*Del administrador al gerente público*”, *op. cit.*, p. 36.

un despotismo carente de libertades y de vida cívica. En esencia, público sin estado significaría la ausencia de la unidad organizativa indispensable para que un pueblo alcance su destino. ¿Qué destino? ¿Qué y cuáles libertades y vida cívica? Las respuestas a estas inquietantes no son materia de la presente investigación, pues tales consideraciones forman parte de los estudios que se realicen desde la sociología, o la politología e, incluso, desde otro enfoque y área de la ciencia; empero, a través de las siguientes páginas, se tocarán una y otra vez el entramado institucional, organizacional, y legal, sin olvidar los matices económicos, políticos y aspectos volitivos que sin duda no pueden ni deben hacerse a un costado, al ser variables que influyen, no solo en la formación de las instituciones del estado, sino en la vida de la sociedad que lo legitima: desde lo público.

En ese sentido, en el texto de GIDDENS y TURNER¹², “La teoría social, hoy”, destacan que, a finales de la década de 1940, MERTON, establecía que la prueba más convincente del conocimiento verdaderamente acumulativo es que inteligencias del montón, pueden resolver hoy problemas que, tiempo atrás, grandes inteligencias no podían siquiera comenzar a resolver. Derivado de lo anterior, MERTON¹³ sostenía que los elementos que integran a la sociedad son subsistemas interdependientes, y que cada uno de ellos cumple una función social necesaria para el mantenimiento del equilibrio y del funcionamiento del sistema. Por el otro lado, aquellos que contribuyen al desequilibrio o mal funcionamiento son llamados disfuncionales. Para uno de los padres de la escuela estructural-funcionalista, la sociedad es un sistema que está constituido por una estructura que permanece en el tiempo, siendo un sistema un conjunto de elementos interdependientes, en equilibrio y que tienen la posibilidad de cambiar. Por este motivo, a la teoría se la ha denominado sistémica.

¹² Vid. GIDDENS, A. y J. TURNER: “La teoría social, hoy”, ed. Alianza Universidad, 1998, p. 24.

¹³ Vid. MERTON, R.: “A hombros de gigantes”, Barcelona, ed. Península, 1989, p.p. 33-58.

2. El modelo burocrático clásico de la administración pública. La máquina perfecta

Hacia la segunda mitad del siglo el enfoque tradicional-jurídico de la administración pública comenzó a perder su capacidad explicativa. La fase en que las normas jurídicas lo explicaban y definían todo, quedaron atrás de una realidad que se movía de forma rápida y flexible, aunque relativamente orientada, dependiendo de los consensos que los actores políticos en turno consideraran estratégico para el desarrollo, o lo que la comunidad internacional promoviera como espacios viables de intervención. Es la llamada fase de la ampliación del estado benefactor, llamada la fase del estado omnipresente.¹⁴ Por ese concepto, se podría entender como a la organización política constituida por instituciones burocráticas y administrativas estables, a través de las cuales ejerce el monopolio del uso legal de la fuerza física (soberanía) aplicada a una población dentro de unos límites territoriales establecidos, las cuales se integran por representantes populares *en pos* de un interés general y el bienestar común, y que se encuentran en todo tiempo y todas partes, incluso en aquellos lugares en dónde no deberían estar; restringiendo o condicionando de manera justificada, o no, las libertades de una abierta mayoría.

La gran complejidad en la que se veían inmersas las estructuras gubernamentales generó, como reflejo automático, la necesidad de crecer en tamaño. Sin embargo, el bloque gubernamental comienza a fragmentarse. Se diversifican las lógicas, los organismos sociales se contraponen; la disputa por el poder. Derivado de las crisis económicas que azotan a los países, los recursos comienzan a ser más escasos, derivado del alto déficit público que lleva al escenario de una excesiva intervención estatal. No es casual que a finales de los años cincuenta, y sobre todo a lo largo de los setenta, surja la escuela de las políticas públicas, a manera de encontrar respuestas racionales y dentro de un

¹⁴ Vid. CABRERO, O.: "Del administrador al gerente público", *op. cit.*, p. 36.

marco conceptual que ayude a comprender la acción gubernamental, rompiendo con varios paradigmas básicos de la administración llamada tradicional.

Como todos los campos de estudio, y derivado de los hechos que los generan, el campo de las políticas públicas nace de la necesidad de comprender una realidad más compleja, difusa y multifacética, de aquella en la que surgió la administración pública, hasta entonces conocida. A finales de 1970, una vez que el estado omnipresente entra en una crisis de legitimidad profunda, comienza la reconfiguración estatal; surge la fase que algunos autores llamaron: el estado modesto¹⁵ o el estado regulador¹⁶, caracterizado por desplazar más su acción a la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando a un lado la tentación de atender directamente el conjunto de los asuntos públicos.

Como bien se sostiene por la literatura especializada, de nada sirve contar con una gran estructura, subordinada al poder gubernamental si esta no puede sobrevivir y adaptarse al medio externo, económico, político, y social, cambiante y agresivo, por lo que se advierte la necesidad de contar con un aparato gubernamental significativamente más reducido, pero más eficiente, eficaz, autosustentable y ampliamente profesionalizado, que realice bien, a la primera y al menor costo posible, lo que debe hacer; sacrificando el amplio campo de acción respecto del cual ya no debe, ni puede, intervenir. Comienza el surgimiento de la gestión y la gerencia pública. Bajo este contexto, se asume que uno de los objetivos gubernamentales más importantes, motivo de las crisis financieras y el déficit de los dineros públicos, es manejar adecuadamente los recursos disponibles por el estado, así como la interrelación más cercana con otros organismos sociales, y con el usuario de los servicios que este provee; se redefine constantemente la misión para hacer viable a largo plazo la acción de las instituciones; es decir, eficiencia en el gasto público, eficacia en la interacción

¹⁵ Vid. CROZIER, M.: *"Estado Modesto, Estado Moderno"*, México, ed. FCE, 1992, p.p. 27-71.

¹⁶ Vid. MAJONE, G., y A. LA SPINA: *"El Estado regulador"*, *Gestión pública y pública*, (Documento en PDF). Volumen II, número 2, julio-diciembre 1993. Recuperado en: aleph.academica.mx/jspui.../1/DOCT2064261_ARTICULO_1-VOLIINUM2.PDF. 28 de octubre de 2018.

con los agentes públicos internos y externos, a partir de la búsqueda de la legitimidad en la prestación de los bienes y servicios que se producen, con plena satisfacción del cliente y la rendición de cuentas.

Para DELMER¹⁷, para que las burocracias sean responsivas, los líderes políticos deben redefinir las responsabilidades de las burocracias. Mientras esto no suceda, los que forman parte de la burocracia serán menos propensos a actuar de forma concordante con las preferencias de sus superiores electos, porque desconocen justamente esas preferencias o cómo transformarlas del presente hacia diferentes políticas o a la implementación de nuevos y mejores procedimientos.

Este capítulo de la investigación pretende reforzar la idea de que la práctica no se debe deslindar de los valores ni mucho menos de la teoría que le da sustento, así como de los acontecimientos que le dieron origen. Así como los valores y la teoría no deben divorciarse de la práctica, con lo que se establece la solidez no sólo respecto que el estudio y la acción son inseparables, en una sociedad democrática, con una integración marcadamente heterogénea, así también la administración por cuanto pública, y los administradores por cuanto tomadores de decisiones en distintos niveles y ámbitos, son ineludiblemente responsables ante el pueblo del que emanan, y están sujetos a la rendición de cuentas. La rendición de cuentas obliga al poder a entrar en un diálogo abierto con la sociedad; el poder y el conocimiento son bienes separados, en función de que les favorece la idea de que el poder supone saber lo que se hace¹⁸.

¹⁷ Vid. DELMER, D.: "Fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad", en SOSA, J., *"Transparencia y rendición de cuentas"*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p.p. 55-61.

¹⁸ Vid. SCHEDLER, A.: "¿Qué es la rendición de cuentas?", en SOSA, J., *"Transparencia y rendición de cuentas"*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 91.

En concordancia con SAYRE¹⁹, el estudio de la administración pública se eleva más allá de ser una ciencia, para significar también una teoría del gobierno que el pueblo se ha dado a sí mismo. En palabras de ROUSSEAU²⁰:

“La voluntad general es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública; pero no se deduce de ello que las deliberaciones del pueblo tengan siempre la misma rectitud.

Este quiere indefectiblemente su bien, pero no siempre lo comprende jamás se corrompe el pueblo, pero a menudo se le engaña, y es entonces cuando parece querer el mal.”

Toda vez que el conocimiento debe acumular la inteligencia para resolver problemas presentes y futuros, con base en problemáticas pasadas y las teorías generadas a partir de un territorio, población y un gobierno determinados, surge de la necesidad de estructurarse y tomar posiciones en torno a los medios para conseguir la realización de sus objetivos, específicos y universales; bajo premisas racionales y objetivas, de justicia y de eficacia de los actos propios en la convivencia social, creando y justificando un sistema jurídico que le garantice el orden de los factores sociales, conforme sus creencias e intereses.

Como se ha analizado en diversas investigaciones de carácter histórico, el nacimiento de la administración pública moderna se explica a partir de una sucesión de hechos complejos, y de la instauración de un bloque de instituciones que evolucionaron y se fueron haciendo cada vez más complejas. A partir de ellas se cimentó la forma de existencia del Estado y la administración pública que se conoce.

¹⁹ Vid. SAYRE, W.: (1951): “Trends of a decade in administrative”, en *Public Administration Review*, volumen 11, número 1, p.p. 1-9.

²⁰ Vid. ROUSSEAU, J.: “El contrato social o principios de derecho político”, (Documento en PDF). ed. Elaleph.com, 1999, p.26.

La actual conceptualización de la voz administración no se realizó sino hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808, BONNIN, le dio un contenido distinto del que tuvo la policía, y le agregó significativamente el calificativo de pública. Para BONNIN²¹, la administración es la formadora de la acción propiamente del estado, pues abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el propio estado, dentro del interés del orden social. La administración no es un mero instrumento, está dotada de autoridad, pero no se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva: es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución, pues administrar es obrar directamente.

Con base en esas ideas, BONNIN²² formuló la primera definición de administración pública que se conserva como válida desde muchos aspectos, a saber:

“La administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.”

Como se puede apreciar de tal definición, por principio de cuentas, es una cualidad del estado, y sólo se puede explicar a partir del estado mismo, como organización política de la sociedad. Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la administración pública consiste en la capacidad del estado para producir esa utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectaba a través del desarrollo de la sociedad. Tal como lo exployó un pensador, la administración propiamente dicha se opone a la justicia civil, la penal y administrativa, porque éstas protegen al derecho que es turbado, en tanto que "aquélla busca y realiza lo útil." Es preciso retomar el planteamiento

²¹ Vid. GUERRERO, O.: "Teoría administrativa del estado", op.cit., p. 6.

²² Vid. GUERRERO, O.: "Teoría administrativa del estado", op. cit., loc.cit.

de la modernidad hacia el cambio, ya que con la propuesta de progreso también han llegado teorías políticas, económicas y sociológicas, que en el primer mundo han permitido mayores libertades, una democracia más cercana a los ideales de la igualdad y la libertad aunque, hoy día en las sociedades de estos países se encuentran semejantes reclamos y demandas sociales a los formulados en nuestra nación, con derecho a la participación en la toma de decisiones sobre el futuro de los países. Es posible señalar entonces que la crítica no se establece contra los ideales de la modernidad, sino contra la práctica, de la forma en cómo se ha venido imponiendo una tendencia utilitarista²³.

En términos de lo antes dicho, el objeto de la administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad, pues es lo público el continente sustancial de la vida asociada. Resulta evidente que la administración pública es un fenómeno diferenciado dentro del más complejo orden de los sucesos del gobierno. Para efectos de la presente investigación, entendemos a la administración como una disciplina con carácter “profesional”, que se dedica al estudio y formación de especialistas en dirigir un trabajo humano en equipo, con el fin de elevar la competitividad de los organismos sociales, ya sea del sector público como privado. La administración pública es un grupo de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local²⁴.

En cuanto a la administración pública, en un primer momento esta se pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, intentando satisfacer los intereses públicos de forma inmediata, en contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. De forma general, se

²³ Vid. CAMARENA, Ma.: “El utilitarismo en la administración”, en *Revista Contaduría y Administración*, México, número 209, abril-junio, 2003, p. 59.

²⁴ Vid. GUERRERO, O.: “*Teoría administrativa del estado*”, *op.cit.*, p.p. 10-31.

encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con él mismo.

Como excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de administración pública. No obstante, el concepto puede entenderse desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. A partir de un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Son múltiples las conceptualizaciones acerca de la administración pública, en el caso nos decantamos por la propuesta por MORENO RODRÍGUEZ²⁵, quien, además de todo lo que se ha dicho aquí, la concibe de la siguiente manera:

“La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres técnico-políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política. Por lo tanto, la noción de la administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento.”

²⁵ Vid. MORENO RODRÍGUEZ, R.: “La administración pública federal en México”, México, Dirección General de Publicaciones UNAM, 1980, p. 87.

Habría que añadir al respecto que la administración pública es parte del poder ejecutivo, y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su estructura y organización como en su actividad o funcionamiento. Sin embargo, cabe aclarar que no todo el poder ejecutivo es administración pública y que la inserción de esta en el ámbito de tal poder no impide que también se ubique, en menor medida, en las esferas del poder legislativo y del poder judicial, lo mismo que en los organismos constitucionales autónomos, u organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal. En suma, no todo el poder ejecutivo es administración pública, ni toda la administración pública se sitúa en el área del poder ejecutivo.

En ese sentido, en el subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político en la administración pública, constituye siempre un instrumento que, al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determina por medio del estado, y que considera como políticamente válidos y legítimos²⁶.

De acuerdo a la teoría de la representación democrática, GARCÍA PELAYO²⁷ recuerda las palabras de un diputado en una de las primeras reuniones de la Asamblea Francesa: “lo que distingue al representante del funcionario público es que el representante puede querer por la nación, mientras que el funcionario público sólo puede actuar por ella”. Así, como consecuencia de la necesidad que surge de hacer concreta la idea liberal de democracia representativa, se pone de manifiesto, por primera vez, la necesidad de delimitar la capacidad de actuar de los funcionarios públicos, respecto a los que habrían

²⁶ Vid. GLOSARIO DE TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS, Presidencia de la república, Coordinación general de estudios administrativos. Coordinación: guías de técnicas. Serie: Organización y métodos. (Documento web), número 11, párr. 15. Retomado en: <http://www.presidencia.gob.mx/>. 27 de septiembre de 2018.

²⁷ Vid. GARCÍA PELAYO, M.: “*Derecho constitucional comparado*”, Madrid, ed. Alianza universal textos, 1984, p.p. 43-71.

de ser; a partir de entonces, legítimos representantes de la nación en un momento histórico en el que “la idea de representación queda vinculada a la de elección”. Es preciso mencionar que la separación entre funciones políticas y administrativas ya se había planteado con anterioridad en los escritos de ROUSSEAU²⁸, LOCKE²⁹, y MONTESQUIEU³⁰.

La parte subalterna del poder ejecutivo correspondería, entonces, a la administración. Efectivamente, MONTESQUIEU³¹ no habla de la administración, pero ello no significa que no cuente con esta función como contenido del poder ejecutivo. Lo que excluye aquí desde su experiencia de la administración propia del *ancien régime*³², es simplemente que la administración pueda figurar como un poder autónomo dentro de la división de poderes y que pueda actuar, por lo tanto, como un poder político: la ejecución de las normas debe mantenerse al margen del proceso político, sometido a las leyes.”³³ Éstas son sólo algunas de las razones por las que ambas teorías colocan a la administración pública fuera del terreno de “lo político”, dejando su capacidad de actuación limitada a la mera ejecución de las decisiones procedentes, bien del legislativo, bien del gobierno. No obstante, y ya desde sus orígenes, la idea de que la separación entre lo político y lo administrativo debía ser absoluta, resultando ser una ficción jurídica, apoyada en una base ideológica, según la cual la administración se presenta subordinada y controlada por el cuerpo político de los elegidos³⁴. Y esto es así porque la idea de la separación entre administración y política se enfrenta con el

²⁸ Vid. ROUSSEAU, J.: “*El contrato social o principios de derecho político*”, *op. cit.*, p.24.

²⁹ Vid. LOCKE, J.: “*Ensayo sobre el gobierno civil*”, 5ª edición, México, ed. Porrúa, 2008, p.p. 77-78.

³⁰ Vid. MONTESQUIEU: “*Del Espíritu de las leyes*”, 15ª edición, México, ed. Porrúa, 2003, p.p. 19-28.

³¹ Vid. MONTESQUIEU: “*Del Espíritu de las leyes*”, *op.cit.*, *loc. cit.*

³² Vid. Antiguo Régimen (en francés: *ancien régime*) fue el término peyorativo con que los revolucionarios franceses designaban a la forma de estado anterior a 1789 (la monarquía absoluta de Luis XVI), y que se aplicó también al resto de las monarquías europeas, cuyo régimen era similar. El término opuesto a este fue el de Nuevo Régimen (en España, Régimen Liberal). Aunque su utilización es contemporánea a la Revolución, la mayor responsabilidad de su fijación en el ámbito literario le pertenece a Alexis de Tocqueville, autor del ensayo *El Antiguo Régimen y la Revolución*. En ese texto indica precisamente que «la Revolución francesa bautizó lo que abolía» (“*la Révolution française a baptisé ce qu'elle a aboli*”). Tocqueville dotó al concepto de una confusa capacidad de oposición del Antiguo Régimen frente al periodo medieval, que se hizo común en la historiografía durante los siglos XIX y primera mitad del XX. Retomado en: http://es.wikipedia.org/wiki/Antiguo_R%C3%A9gimen. Consultada el 28 de septiembre de 2018.

³³ Vid. DE AGAPITO SERRANO, R.: “*Libertad y división de poderes*”, Madrid, ed. Tecnos, 1989, p. 158.

³⁴ Vid. CHEVALIER, J. y D. LOSCHAK: “*Ciencia administrativa*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, p.p. 22-47.

propio papel que las burocracias públicas habían tenido en el surgimiento y posterior consolidación de algunos estados europeos.

La evolución de la administración pública podría dividirse en diversas etapas, organizadas de forma arbitraria y dependiendo de las intenciones que se tengan respecto al estudio y desarrollo de la misma. En términos generales, y con sus matices, este modelo concebía las organizaciones gubernamentales como un monolito, conformado por grandes aparatos, con estructuras jerárquicas verticales y un fuerte poder centralizado en el que, conforme a la teoría norteamericana, se busca alejar a la política de los asuntos meramente técnicos y restringir la discrecionalidad de los funcionarios públicos. La visión era la de un estado gendarme, con plenas atribuciones para controlar la acción pública³⁵. En la parte que interesa, en primer lugar, es oportuno puntualizar cuál ha sido a grandes rasgos la propia evolución que la interpretación de la teoría ha tenido en la doctrina y, en segundo lugar, algunas de las consecuencias de dicha interpretación para el tema de la separación entre la política y administración.

Del pensamiento de WEBER, surgen dos líneas de investigación principales que corren suertes desiguales. Por un lado, la que tradicionalmente se ha considerado teoría clásica de la burocracia, que es resultado de la recepción que la sociología norteamericana hace de la obra de este autor. Esta corriente se instalará primero en la teoría de la organización, donde comparte protagonismo con el *management*, para más tarde pasar a formar parte del cuerpo científico de la sociología de las organizaciones. Su nota fundamental consiste en “despojar de significado político” a la propia teoría weberiana, centrándose en una “descripción técnica del fenómeno burocrático” que, con el paso del tiempo, descubrirá las limitaciones de una consideración pretendidamente “neutral” de la burocracia como forma de organización³⁶.

³⁵ Vid. CABRERO, E.: “*Cambio en la administración pública*”, 2ª edición, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1997, p.p. 56-99.

³⁶ Vid. BAENA DEL ALCÁZAR, M.: “*Curso de ciencia de la administración*”, Madrid, ed. Tecnos, 1994, p.p. 81-95.

El propio WEBER³⁷, consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el estado por medio de su "clase en el poder": la clase dominante. El aparato organizacional es la burocracia, un marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

Bajo esta teoría, la burocracia es también una clase social contratada por el estado para servirle, y esta asume dos estratos claramente diferenciados, saber:

1. La alta burocracia, constituida por los dirigentes políticos del estado, incluidos los técnicos, los asesores y los especialistas. Ya sea que los dirigentes asuman el poder político del estado por la vía del voto directo, o ya por otros medios, la clase burocrática la constituyen los presidentes o primeros ministros, según el sistema político (republicano, parlamentario o mixto); los secretarios del despacho o ministros de los diferentes ramos de la administración pública; los titulares de las entidades paraestatales, entre otros. Sucede que no solamente los empleados por el estado son la burocracia, pues también lo son los dirigentes de los partidos políticos y de los organismos que les constituyen: sindicatos y otras agrupaciones. Esta alta burocracia, es decir, la élite del aparato estatal, o sea, el régimen acotado (el Estado menos el ejército, los dueños del capital y el clero) constituyen propiamente la clase dominante, y

2. La baja burocracia, constituida por la "empleomanía", contratada no por el voto popular, sino por la designación del superior, a veces no sobre la base de los méritos del desempeño, sino en razón de las relaciones de compadrazgo, amistad, afinidad o intereses de grupo. Existe también la base burocrática

³⁷ Vid. WEBER, M.: "Estructuras del poder", México, ed. Coyoacán, 2012, p.p. 25-130.

adherida al aparato estatal por la vía laboral-sindical. Se trata de los trabajadores y empleados propiamente dichos y, al servicio de los poderes del estado³⁸.

Para WEBER³⁹, todo parece indicar que es la autoridad la que proporciona el poder, de donde se deduce que tener autoridad es tener poder. A *contrario sensu*, el razonamiento no es siempre verdadero, ya que tener poder no significa necesariamente tener autoridad. Tanto la autoridad como el poder que de ella emana dependen de la legitimidad, es decir, de la capacidad de justificar su ejercicio. El modelo básico del autor es aquél que se ajusta a las diez caracterizaciones enunciadas. Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Se debe recordar que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por WEBER⁴⁰, buscan la eficiencia y la racionalidad. Por lo tanto, sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre:

- a) carácter legal de las normas y de los reglamentos;
- b) el carácter formal de las comunicaciones;
- c) racionalidad en la división del trabajo;
- d) impersonalidad en las relaciones de trabajo;
- e) jerarquía bien establecida de la autoridad;
- f) rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales;
- g) competencia técnica y meritocrática;

³⁸ Vid. WEBER, M.: "Estructuras del Poder", *op. cit.*, *loc. cit.*

³⁹ Vid. WEBER, M.: "Estructuras del Poder", *op. cit.*, *loc. cit.*

⁴⁰ Vid. WEBER, M.: "Estructuras del Poder", *op. cit.*, *loc. cit.*

h) especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad;

i) profesionalización de los participantes; y

j) completa previsibilidad del funcionamiento.⁴¹

Como se puede advertir con claridad, la organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito, y que constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un estado. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, general, impersonal, coercitiva, y toca todas las áreas de la organización, procurando minimizar las omisiones. Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la estandarización de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad. De ahí surgen todas las demás características.

Dicho lo cual, el modelo burocrático en estado de naturaleza es perfecto porque prevé y se adelanta a la discrecionalidad o a las informalidades que padecen otro tipo de modelos, ya que está basada en las leyes producto de un procedimiento emanado del poder legítimo, siendo generales, abstractas, impersonales y coercitivas. Además de ello, controla, vigila y se nutre de una organización sistémica y articulada entre sus componentes, de tal suerte que es capaz de auto regularse; selecciona a los más aptos para su supervivencia y consecución de sus fines, primeros y últimos. Empero, si bien el modelo pudiera ser en esencia perfecto, la impredecibilidad del componente humano lo hace

⁴¹ Vid. WEBER, M.: "Estructuras del poder", *op. cit.*, *loc. cit.*

disfuncional, en lo especial cuando se conjuga con el poder político, democrático y social, como más adelante se verá.

3. La disfuncionalidad del modelo clásico. El hombre es impredecible

A lo largo de los últimos dos siglos de historia, en relación a la administración pública, se han llevado a cabo diversos trabajos, teorías y mecanismos, en la búsqueda de principios que han pretendido responder a la problemática de las organizaciones públicas, asemejándolas con la administración de las empresas privadas; las problemáticas eran definidas por las ineficiencias de la estructura organizacional. Para GULICK⁴², decidir qué lograr y cómo lograrlo es el reto vital del gerente. El método está en ocasiones limitado por la razón económica de la utilidad marginal y el comportamiento económico bajo incertidumbres. En otros casos, se amplían las consideraciones para incluir todo evento que ocurra en la empresa o cualquier impacto en el exterior, que puede influir en la decisión tomada. Por costumbre, deben considerarse los problemas, los riesgos y el resultado pronosticados de cada alternativa. Bajo tales premisas, intentó racionalizar la administración pública en torno a las premisas de TAYLOR⁴³, entre otras cosas porque su argumento implicaba una clara división del trabajo, con actividades separadas y organizadas sistemáticamente.

Por su parte, URWICK⁴⁴ le otorgó una gran importancia a la división del trabajo, como mecanismo para conseguir una mayor eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones sociales, con un matiz distinto. También consideró el factor humano como un elemento clave dentro de las organizaciones públicas, estableciendo el liderazgo como un elemento crítico para mejorar la

⁴² Vid. GULICK, L.: "Notas sobre la teoría de la organización", Clásicos de la administración pública, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., ed. FCE, 1994, p.p. 189-205.

⁴³ Vid. BARBA, A.: "Frederick Winslow Taylor y la administración científica: contexto, realidad y mitos", en *Revista Gestión y Estrategias*, número 38, julio-diciembre 2010, p.p. 17-29.

⁴⁴ Vid. GULICK, L. y L. URWICK: "Papers on the science of administrations", (Documento web). *Institute of Public Administration*. Retomado en: <http://www.ipa.ie/>. 19 de agosto de 2013, p.p. 15-12.

coordinación del trabajo. En síntesis, se puede considerar al modelo clásico de organización como un modelo con estructura jerárquica verticalmente definida, y con un poder centralizado que se distribuye a través de la estructura, basado en el imperio de la ley y el estado de derecho; sin olvidar que el factor político resulta una variable independiente de difícil control e imprevisible. El control es personal, centralizado y burocratizado.

Como bien sostienen RAMÍREZ⁴⁵, la expresión en el ámbito público mostró una gran preocupación por controlar a los empleados para evitar que concurrieran desvíos de recursos públicos para fines o beneficios personales. De esta manera, se diseñan y establecen procesos para tratar de contener la actuación discrecional e informal de los funcionarios públicos. Se asume que, si el proceso se cumple tal y como está establecido, es posible que los objetivos para los que fue previsto el proceso, cualesquiera que estos sean, se cumplan adecuadamente. Empero, existen consecuencias imprevistas e indeseadas que conducen al modelo a la ineficiencia y a las imperfecciones, una de ellas la falta de consideración del elemento humano en el análisis.

Ante la incapacidad de prescribir el funcionamiento de las organizaciones públicas hasta entonces conocidas, en relación con el medio ambiente cambiante, surgen diversas propuestas alternas pero complementarias, introduciendo nuevos elementos y variables; refutando algunos elementos propios de la administración clásica. Por una parte, las imperfecciones del modelo clásico son llamadas disfunciones de la burocracia. En efecto, en términos de la crítica realizada por MERTON⁴⁶ al modelo burocrático tradicional de la administración, en especial al modelo propuesto por WEBER, trata de serias anomalías del funcionamiento idealizado, que una vez sometido al "mundo real", encuentra que la principal externalidad no considerada es, precisamente, la

⁴⁵ Vid. RAMÍREZ, E. y J. RAMÍREZ: "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública", en CABRERO, E. (Comp), *"Administración Pública"*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 70.

⁴⁶ Vid. MERTON, R.: *"Teoría y estructuras sociales"*, México, ed. FCE, 2006, p.p. 25-99.

naturaleza humana. Así es como la burocracia adquiere el sentido peyorativo que los desconocedores del modelo, le han dado.

La crítica en mención, se basa en observar las consecuencias imprevistas del modelo burocrático. A estas, MERTON⁴⁷ las llamó anomalías del funcionamiento, responsables del término burocracia. Cada disfunción es una consecuencia no prevista por WEBER. No hay una organización totalmente racional y el formalismo no es tan relevante o profundo. A ese respecto, el mismo crítico estableció la imprevisibilidad del funcionamiento, en distintos niveles:

a) Internalización de las normas. El empleado burócrata se transforma en un especialista ya que conoce perfectamente las normas y reglamentos de su cargo o función, las cuales pasan de ser un medio a ser los principales objetivos del burócrata;

b) Exceso de formalismo y de papeleo. Es necesario documentar y formalizar todas las comunicaciones, convirtiéndose en una disfunción ya que se lleva a imaginar que la burocracia es un gran volumen de formatos;

c) Resistencia a los cambios. El empleado hace una rutina y estandariza procesos. Se acostumbra a la estabilidad y repetición de su quehacer, y esto le da completa seguridad de su futuro. Al surgir la posibilidad de cambio en la organización, el empleado ve en peligro su seguridad y tranquilidad, por lo que no desea el cambio y se resiste;

d) Despersonalización de las relaciones. La burocracia se enfatiza en los cargos y no en las personas que los ocupan, disminuyendo las relaciones personalizadas entre los miembros de la organización, quienes son ocupantes del cargo con derechos y deberes previamente especificados. Se conocen no por sus nombres, sino por el título de sus cargos;

e) Categorización de las relaciones: la burocracia se basa en la jerarquización. Quién decide es el que ocupa el puesto más alto, aunque

⁴⁷ Vid. MERTON, R.: "Teoría y estructuras sociales", *op. cit.*, *loc. cit.*

desconozca el problema. La categorización clasifica las cosas, utilizando en el proceso decisorio la menor búsqueda de alternativas diferentes de solución;

f) Conformidad a las rutinas y procedimientos: la burocracia se basa en estos aspectos, para garantizar que las personas hagan exactamente lo que se espera de ellos. Con el tiempo, las reglas y rutinas se vuelven sagradas para el empleado, provocando una limitación en su libertad y espontaneidad. Se trabaja en función de los reglamentos y rutinas y no en función de los objetivos organizacionales establecidos, cuando estos existen. Esto lleva a un comportamiento rígido del burócrata; hace estrictamente lo impuesto por las normas de la organización y pierde su flexibilidad, restringiéndose al desempeño mínimo; pierde su iniciativa, creatividad e innovación;

g) Exhibición de señales de autoridad. La burocracia enfatiza las jerarquías de autoridad; indica quién detenta el poder, y señala *estatus* para demostrar la posición jerárquica; y

h) Dificultades con los clientes-usuarios. El empleado se enfoca al interior de la organización, en sus normas, reglamentos, rutinas y procedimientos para que su superior jerárquico evalúe su desempeño. Esto le crea conflictos con los clientes-usuarios, al atenderse de forma estandarizada de acuerdo a reglas y rutinas; los incomoda derivado de la poca atención y desconsideración a sus problemas particulares. Se requiere de soluciones personalizadas. La burocracia estandarizada hace que el empleado observe esas presiones como amenazas a su propia seguridad. Se origina la defensa contra las presiones externas de la burocracia⁴⁸.

Las causas de las disfunciones de la burocracia residen en el hecho de que no toma en cuenta la organización informal que existe en todo tipo de organización humana, ni se preocupa por las diferencias individuales de cada persona. Introducen variaciones en el desempeño de las actividades de la organización. En virtud de la exigencia de control, que define el sentido a toda la

⁴⁸ Vid. MERTON, R.: "Teoría y estructuras sociales", *op. cit.*, *loc. cit.*

actividad organizacional, es que surgen las consecuencias imprevistas de la burocracia. MERTON⁴⁹, concluía:

“Buscó mostrar que la forma burocrática ejerce influencia sobre la personalidad de sus miembros, estimula que se adhieran totalmente a las normas por su rígido respeto, que de ser medios pasan a ser fines dislocando los objetivos de la organización.”

Si bien es cierto que la administración moderna difícilmente puede asumir la totalidad de las ideas expuestas por WEBER, en términos de la crítica sostenida por MERTON, también lo es que no puede separarse de ellas. Se sabe que no existe, en ninguna parte, un modelo único y perfecto de burocracia, sino una gran variedad de gradualidades y de matices en la burocratización de las organizaciones modernas⁵⁰.

Por otro lado, se planteaba la dificultad de continuar con el estudio y análisis de la administración pública cimentada en la noción de separación de política y administración. De acuerdo con APPLEBY⁵¹, los administradores no son neutrales. En efecto, la falta de eficacia que el *spoils system*⁵² empezaba a mostrar en una administración cada vez más compleja, y la influencia del movimiento de reforma administrativa británico, fueron elementos decisivos en el proceso de reforma de la administración norteamericana de finales del siglo XIX. En ese sentido, WILSON, vino a refrendar la necesidad de separar la política y la administración con otros argumentos. Así, en su famoso artículo *The Study of Administration*, el futuro presidente americano sentaría los principios según los

⁴⁹ Vid. MERTON, R.: “Teoría y estructuras sociales”, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁵⁰ Vid. RAMÍREZ, E. y J. RAMÍREZ: “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública”, *op. cit.*, p.p. 71-82.

⁵¹ Vid. APPLEBY, P.: “Policy and administration”, *Papers in public administration, University of Alabama Press*. Retomado en: <http://www.uapress.ua.edu/catalog/CategoryInfo.aspx?cid=152>. 31 de agosto de 2013, párr. 23.

⁵² En ciencia política, la expresión inglesa *spoils system* (*spoils* significa en inglés “trofeo”) describe una práctica por la cual los partidos políticos del gobierno distribuyen a sus propios miembros y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder. Si bien la línea general de este comportamiento político tiene sus bases en el sistema de clientelismo político, la expresión *spoils system* no implica necesariamente una connotación negativa, o la idea que tal distribución de cargos sea abusiva. En otras palabras, se trata de una expresión moralmente neutra que describe una práctica formalmente reconocida y abiertamente aplicada, en determinados periodos históricos, tanto en los Estados Unidos como en otros países. Este sistema tiene como principal característica, no vincular al personal en forma permanente.

cuáles habría de producirse aquella reforma; principios que partían de la separación entre la política y la administración, en un sentido muy preciso⁵³.

En primer lugar, dicha separación se consideraba un instrumento para corregir las disfunciones del *spoils system* con el objeto de evitar las perniciosas interferencias que los políticos tenían para el funcionamiento eficaz de una administración que ya no podía continuar funcionando según los criterios de reclutamiento que marcaba el sistema de botín. En este sentido es en el que, en uno de los pasajes más famosos de su obra, WILSON⁵⁴, afirmaba que:

*“...administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices.”*⁵⁵

En segundo lugar, separar la política de la administración serviría a un doble propósito: 1) construir una ciencia administrativa cuyos contenidos se utilizarán y, 2) evitar la influencia de los políticos en las cuestiones administrativas dentro de los principios políticos de la democracia liberal, es decir, serviría para que la administración pública americana fuera, como el resto de sus instituciones, responsable en todo momento ante la opinión pública.

No debe pasar por alto que los políticos siempre tendrán un peso específico en la toma de decisiones al interior de las organizaciones eminentemente políticas, pues justo esa es su característica; empero, como se ha venido analizando, los modelos pueden contener con mayor o menor grado de acierto, la influencia y las reglas que estos le imprimen a las instituciones de

⁵³ Vid. ROMAN, L.: “Política y administración, algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico”, España, en Revista de estudios políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Nueva época 98, octubre- diciembre 1997, p. 121.

⁵⁴ Vid. ROMAN, L.: “Política y administración, algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico”, *op. cit.*, *loc.cit.*

⁵⁵ Traducción del tesista: “...la administración se encuentra fuera del ámbito propio de la política. Cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política establece las tareas de administración, no hay que sufrirlo para manipular sus oficinas.”

gobierno. Mal necesario si, mal incontenible, no, así es como funciona la administración pública.

Sin embargo, APPLEBY⁵⁶, argumentaba que los administradores tienen intereses personales y que podían actuar estratégicamente al interpretar las leyes y traducirlas en políticas. Además de ello, sostenía que los funcionarios públicos tienen la posibilidad de influir sobre el proceso de decisión de la política, y los administradores aportan elementos para el debate en el Congreso, por lo que pueden dar un sesgo a la información y obtener algún tipo de beneficio. Por si fuera poco, están dispuestos a evadir el cumplimiento de las reglas, incluso, con el fin de cumplir con el propósito y los fines que les impone las organizaciones a las cuáles pertenecen.

Los administradores contemporáneos saben que una organización debe tener reglas claras, procedimientos indicativos y estructuras bien diseñadas. De lo contrario, por mucho que los administradores de la excelencia sostengan que los esquemas rígidos y pensados de antemano son obsoletos, lo cierto es que dependerá siempre de la naturaleza humana el buen desempeño de la organización. Sin embargo, debido a la gran influencia de los administradores sobre el proceso político, se llegó a extender el temor de que el aparato burocrático pusiera en peligro a las democracias. WALDO⁵⁷, llamó la atención sobre algunas ideas emergentes en relación con la democracia y la administración. Puso de relieve la insuficiencia de tratar a la democracia meramente como parte del contexto político de una administración jerárquica. Con esto, el autor citado anticipó la emergencia de temas cruciales y controversias que continúan desafiando a aquellos que persiguen construir un estado administrativo coherente con los ideales de la gobernanza democrática.

⁵⁶ Vid. APPLEBY, P.: "*Policy and administration*", *op. cit.*, *loc. cit.*

⁵⁷ Vid. WALDO, D.: "*Development, of theory of democratic administration*", *American Political Science Review*, Volúmen 46, número 1, marzo 1952, p.p. 81-103.

Para WALDO, resultaba preocupante la posibilidad la influencia de los administradores, pues consideraba que la ciencia de la administración pública no respeta los valores morales que un buen gobierno debería considerar. Sin embargo, él mismo acepta que la autocracia en las organizaciones sociales es el precio a pagar por mantener a la democracia en sociedad.⁵⁸ Empero, las consideraciones sobre el factor humano no se limitaron a la participación de la burocracia en la arena política de la toma de decisiones. BERNARD⁵⁹, abordó la cooperación, como otra dimensión en las organizaciones. Asimismo, incorporó al hombre como variable dependiente a sus estudios, al considerar las relaciones informales que se dan dentro de las organizaciones públicas, y lo distingue del funcionamiento que se muestra en los manuales y organigramas que defienden las relaciones formales. De acuerdo a los argumentos sostenidos por BERNARD⁶⁰, la metáfora de la organización como máquina es inaceptable, en virtud de la complejidad que les imprime a las organizaciones el elemento humano. En síntesis, dejar de considerar a los individuos como autómatas que se dedican a cumplir órdenes es un avance en reconocer como producto de esta nueva orientación en el estudio de la administración pública; tendencia que se acerca más a considerar a los individuos como parte fundamental de la organización que, si bien evaden reglas para cumplir con sus objetivos, también lo hacen en defensa de la propia organización.

Sin embargo, esta nueva tendencia no llegó a desarrollar un cuestionamiento acabado al argumento de la eficiencia como valor de la administración, sino que introdujo mayor complejidad al análisis, como lo es los factores político y humano. Visto lo anterior, se cumple el primer gran ciclo de lo que hoy se conoce como la administración pública clásica o tradicional. A partir de ahora, se crea una perspectiva novedosa: el estudio de los procesos decisorios que tienen lugar en las administraciones.

⁵⁸ Vid. CERILLO, A.: *"Reform in New York City: A study of urban progressivism"*, New York, ed. Routledge revivals, 1991, p.p. 5-9.

⁵⁹ Vid. BERNARD, C.: "Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales", en SHAFRITZ, J., et al., *Clásicos de la Administración Pública*, México, ed. FCE, 1999, p.p. 215-223.

⁶⁰ Vid. BERNARD, C.: *"Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales"*, *op.cit.*, *loc. cit.*

4. Las organizaciones democráticas y humanas. La nueva gestión pública

Como se ha analizado en las páginas que anteceden, la administración pública clásica recalca el desarrollo y fortalecimiento de instituciones encaminadas a afrontar problemas sociales. Sin embargo, el enfoque de la administración pública ha tendido a desplazarse hacia los problemas propios de la institución. Desde su perspectiva, la nueva gestión pública intenta reenfocar el problema y considerar otros posibles métodos institucionales para abordarlos. La índole esquiva de problemas públicos tales como la pobreza urbana, la inseguridad, el desempleo y el cuidado de la salud, la vivienda digna, la calidad educativa, la baja percepción acerca de su gobierno, induce a los administradores públicos a cuestionar seriamente si vale la pena invertir más dinero y esfuerzo en instituciones que solo parecen empeorar los problemas. Por tal motivo, tratan de modificar esas instituciones, o de fundar otras, que puedan modificarse más fácilmente, a fin de alcanzar soluciones más próximas.

La organización y las personas que la componen son el referente empírico. El producto suele ser la descripción, y no la prescripción. Lo que se prescribe es cómo manejar mejor la organización interna. Lo fundamental es la organización y, en segundo término, el tipo que esta adopte: privada, pública o voluntaria. Los dos elementos teóricos más importantes que ha producido esta generación son la teoría de la decisión y las relaciones humanas. Ambas se consideran como conductistas y positivistas⁶¹.

Los efectos positivos de que los servidores públicos puedan participar e influir en las políticas que gobiernan su trabajo han sido demostrados empíricamente. Los procesos de decisión abiertos y cabalmente participativos son, desde tiempo atrás, verdaderos cánones de la buena administración. Hay quiénes afirman que las organizaciones tradicionales no favorecen el desarrollo

⁶¹ Vid. FREDERICKSON, G., "Nueva administración pública", México, ed. Noema, 1983, p. 26.

de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas, y tal vez pueden tener un dejo de razón, pero justamente sobre esa base descansa el modelo: la procedibilidad de las acciones e intereses humanos. Empero, esta corriente deposita demasiada confianza en la burocracia, ya que no logra un alcance congruente entre la libertad de acción con una alta discrecionalidad por parte de los burócratas y su grado de responsabilidad en la mejora de desempeño en las organizaciones.

DAHL⁶², sostenía que existe una pluralidad de grupos que compiten entre sí, limitan las acciones de los otros y cooperan para beneficio mutuo. Esto significaba que, si eso no era una verdadera democracia, en el sentido populista, era al menos, un tipo de poliarquía. Según DAHL⁶³, ningún país actual alcanza el ideal de democracia, que es una utopía teórica. De acuerdo al autor, alcanzar el ideal requiere cumplir cinco criterios:

a) Participación efectiva. Los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas de formar su preferencia, para estar en aptitudes de lanzar cuestiones a la agenda pública y expresar razones a favor de un resultado u otro;

b) Igualdad de voto en la fase decisoria. Cada ciudadano debe tener la seguridad de que sus puntos de vista serán tan tenidos en cuenta como el de los otros;

c) Comprensión informada. Los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades amplias, equitativas de conocer y afirmar qué elección sería la más adecuada para sus intereses;

d) Control de la agenda. El *demos*, o el pueblo, debe tener la oportunidad de decidir qué temas políticos se someten a consulta, y cuáles deberían someterse a deliberación, y

e) Inclusividad. La equidad debe ser extensiva a todos los ciudadanos del Estado. Todos tienen intereses legítimos en el proceso político.

⁶² Vid. DAHL, R.: “¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?”, México, ed. FCE, 2003, p.p. 85-132.

⁶³ Vid. DAHL, R.: “La democracia”, *Encyclopaedia Britannica*, edición 2004, Londres, 2004, p.p. 30-45.

En cambio, llama a los países políticamente avanzados "poliarquías". Las poliarquías tienen cargos públicos elegidos, elecciones libres y equitativas, sufragio inclusivo, derecho a optar a cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación. Estas instituciones son un notable avance en el sentido de que crean múltiples centros de poder político.⁶⁴

Analizadas que son las opiniones de diversos expertos, así como la evidencia empírica obtenida de las numerosas investigaciones, y el análisis de las experiencias, es evidente que los principales elementos que dieron lugar a nuevas propuestas para reconfigurar la administración pública, se deben considerar las dificultades para seguir manteniendo grandes aparatos gubernamentales, que intervienen en casi todos los aspectos de la vida pública. También es preciso destacar que la atención de la sociedad no sólo cuestiona el tamaño del Estado, también lo obliga a probar y comprobar la eficacia de su funcionamiento⁶⁵. En ese sentido, ante las demandas de mayor eficiencia y eficacia exigidas al gobierno, se genera la necesidad inaplazable de legitimar y justificar su existencia. No basta con proveer servicios o con tener la intención de buscar el beneficio colectivo o contar con normas, incluso constitucionales que les den validez a sus actos, sino que se está en presencia de la necesidad de buscar y encontrar una auténtica legitimidad, la cual no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo.

En ese sentido, la gestión es la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por eso por gestión pública se puede entender la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda. Esta capacidad debe ser ejercida hoy día tomando en cuenta dos elementos fundamentales: racionalidad y consenso. Estos dos elementos son los pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia. De

⁶⁴ Vid. DAHL, R.: "La democracia", *op. cit.*, *loc. cit.*

⁶⁵ Vid. CABRERO, E.: "Cambio en la administración pública", *op. cit.*, *loc. cit.*

esta manera, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y análisis, fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos del “trasplante” fueron estilos más humanistas de gestión, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la mediación del desempeño y la gestión estratégica⁶⁶.

Los trasplantes realizados del ámbito privado al público estuvieron inspirados en las dimensiones que, como lo propone DEMING⁶⁷, están implicados en el término de gestión. Su mayor contribución a los procesos de calidad en Japón es el control estadístico de proceso, que es un lenguaje matemático con el cual los administradores y operadores pueden entender "lo que las máquinas dicen". Las variaciones del proceso afectan el cumplimiento de la calidad prometida. El ciclo PHVA (planear, hacer, verificar, y actuar), se denomina "circulo DEMING", en su honor⁶⁸.

DEMING⁶⁹, afirma que todo proceso es variable, y cuanto menor sea la variabilidad del mismo mayor será la calidad del producto resultante. En cada proceso pueden generarse dos tipos de variaciones o desviaciones con relación al objetivo marcado inicialmente: variaciones comunes y variaciones especiales. Solo efectuando esta distinción es posible alcanzar la calidad. Las variaciones comunes están permanentemente presentes en cualquier proceso como consecuencia de su diseño y de sus condiciones de funcionamiento, generando un patrón homogéneo de variabilidad que puede predecirse y, por tanto, controlarse. Las variaciones asignables o especiales tienen, por su parte, un carácter esporádico y puntual provocando anomalías y defectos en la fabricación perfectamente definidos, en cuanto se conoce la causa que origina ese tipo de defecto y por tanto se puede eliminar el mismo corrigiendo la causa que lo

⁶⁶ Vid. ARELLANO GAULT, D.: "Evaluación organizacional del programa de modernización administrativa del DDF". (Documento en PDF), en la Revista gestión y análisis de políticas públicas, Instituto Nacional de Política Pública, números 11 y 12, enero-agosto 1998, p.p. 183-207.

⁶⁷ Vid. DEMING, W. E.: "Out of the crisis", MIT Press. ISBN 0-911379-01-0, p.p. 12-56.

⁶⁸ Vid. ISOTOOLS, Plataforma tecnológica para la gestión de excelencia: "La norma ISO 9001 2015 ¿En que se basa el ciclo PHVA?". (Documento web). 2017. Recuperado en: <https://www.isotools.com.co/la-norma-iso-9001-2015-se-basa-ciclo-phva/>. 23 de noviembre de 2018.

⁶⁹ Vid. DEMING, W. E.: "Out of the crisis", op. cit., loc.cit., p.p. 12-56.

genera. El objetivo principal del control estadístico de procesos es detectar las causas asignables de variabilidad, de manera que la única fuente de variabilidad del proceso sea debido a causas comunes o no asignables, es decir, puramente aleatorias⁷⁰.

En efecto, DEMING⁷¹ propone tres dimensiones en el término de gestión pública, en:

a) La gestión como estrategia corporativa y práctica de negocios. Considera los modelos de dirección y organización desde una perspectiva técnica que permite incrementar los beneficios y la eficiencia de los negocios;

b) El gerente diferenciado del líder. Los gerentes tratan siempre de mantener el *statu quo*, y son adversos al riesgo, mientras que los líderes asumen riesgos. Una forma de diferenciarlos es que los gerentes son personas que “hacen las cosas correctamente”, mientras que los líderes son personas que “hacen las cosas correctas”, y

c) El gerencialismo como una ciencia. Desde esta perspectiva, el gerencialismo se rige en ideología, con una visión analítica de las herramientas, para que los gerentes tomen decisiones informadas para la consecución de un fin.

En esta perspectiva, se toma conciencia de que no basta con que se aplique la ley para obtener resultados, sino que se deben tener organizaciones capaces de diagnosticar y predecir con rapidez y flexibilidad.⁷² Pero, además, tienen que ser competitivas en el plano económico, siendo eficientes en el uso de los recursos, protegiendo la primacía de la ley y la igualdad de los ciudadanos. Dentro de las diversas críticas al modelo, es importante establecer que en las

⁷⁰ Vid. DEMING, W. E.: “Out of the crisis”, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁷¹ Vid. DEMING, W. E.: “Out of the crisis”, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁷² Vid. DEMING, W. E.: “Out of the crisis”, *op. cit.*, *loc. cit.*

empresas privadas la eficiencia casi siempre da como resultado el incremento de ganancias, y por eso se toma como valor en sí misma; sin embargo, cabe puntualizar que en las organizaciones públicas la eficiencia no da por resultado directo otros objetivos, como la redistribución del ingreso o la justicia social. El ser dueño de sí mismo y el mérito son las únicas maneras seguras de definir las fuerzas sociales para alcanzar la justicia y la imparcialidad, porque cualquier otra invención reduciría el valor más importante de los seres humanos: ser dueños de sí mismos⁷³.

En ese orden de ideas, la nueva gestión pública (NGP) refrenda claramente algunos de esos valores. Sus argumentos contra la burocracia, contra los mecanismos de procedimientos y su énfasis en la meritocracia son parte del argumento y la filosofía libertaria. La nueva gestión pública defiende la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos, mediante la competencia, son los mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros⁷⁴. Las reglas formales y los procedimientos formales no son tan importantes, pues son fuerzas que limitan el ser dueño de sí mismo mediante intervenciones constantes en la discreción humana. La mejor manera de medir el éxito del gobierno es a través de sus resultados, los cuales definen cada vez más los límites de la intervención del gobierno sobre las preferencias de los “clientes” y los ciudadanos⁷⁵.

En términos organizacionales, la nueva gestión pública defiende que las organizaciones públicas tienen que ser controladas. No corresponde a los burócratas, o gerentes públicos como le gusta llamarlos a la nueva gestión pública, definir qué es bueno o malo para la sociedad, son los individuos, como ciudadanos o, mejor aún, clientes, quienes mejor conocen lo que quieren.

⁷³ Vid. GAUTHIER, D.: *“Morals by agreement”*, Oxford, Oxford university press, 1987, p.p. 61.

⁷⁴ Vid. BOSTON, J., et. alt.: *“Public management: The new zealand model”*, en journal, Department of sociology and social policy, Oxford, Oxford university press, 1996, párr. 1-7.

⁷⁵ Cfr. NISKANEN, W., *“Bureaucracy and representative government”*, Chicago, Aldine- Atherton, 1973, p.p. 129-154.

Empero, queda claro que incluso los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. En otras palabras, los gerentes públicos primero diseñan el programa mediante una medida de resultados y, posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participar en la evolución del programa público. A manera de crítica a la sociedad del conocimiento, VARGAS LLOSA⁷⁶, escribe:

“...aunque haya más alfabetizados que en el pasado, éste (sic) es un asunto cuantitativo y la cultura no tiene mucho qué ver con la cantidad, sino con la cualidad.

La cultura es (...), una brújula, una guía que permitía a los seres humanos orientarse en la espesa maraña del conocimiento sin perder la dirección y teniendo más o menos claras, en su incesante trayectoria las prelacións, la diferencia entre lo que es importante y lo que no lo es, entre el camino principal y las desviaciones inútiles.

El especialista ve y va lejos en su dominio particular, pero no sabe lo que ocurre a sus costados y no se distrae en averiguar los estropicios que podría causar con sus logros en otros ámbitos de la existencia ajenos al suyo. Ese ser unidimensional puede ser, a la vez, un gran especialista y un inculto, porque sus conocimientos, en vez de conectarlo con los demás, lo aíslan en una especialidad que es apenas una diminuta celda del vasto dominio del saber.”

Vistos los argumentos de este modelo, pareciera que la nueva gestión pública propugna por crear una teoría de las organizaciones que no le da la suficiente importancia a la discusión de la justicia, para ser un enfoque que busque mejorar los gobiernos en todo el mundo. La suposición puede expresarse de esta manera: en la medida en la que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia y el sector público orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarán

⁷⁶ Vid. VARGAS LLOSA, M.: “La civilización del espectáculo”, México, ed. Punto de lectura, 2015, p.p. 70-71.

proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional y, por tanto, moral⁷⁷. La política, la pluralidad y el imperio de la ley, valores fundamentales en cualquier sociedad contemporánea, dependen de la eficiencia.

La nueva gestión pública parece defender la idea de que la eficiencia, y no la justicia, es la principal preocupación de las organizaciones públicas. La justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios públicos se vuelven gerentes. A veces, incluso se llega a considerar en las discusiones de la nueva gestión pública, dentro de esta vena gerencial, el argumento de que las reglas y los procedimientos podrían convertirse en un obstáculo de la eficiencia. La necesidad de “desregular” ha sido uno de los argumentos más importantes en la práctica para el modelo⁷⁸.

Contraria a la tradición libertaria acerca de la discusión de la justicia, existe otra tradición muy fuerte, y ahora famosa que se llama “liberal”. Comenzando con RAWLS⁷⁹, y continuando con DWORKIN⁸⁰, por mencionar sólo unos cuantos, el argumento liberal de la justicia trata de apoyar la idea de libertad y, al mismo tiempo, luchar por un mundo justo. La justicia es, según esta tradición, un asunto de instituciones que son justas y, por tanto, imparciales. Está claro que la libertad es el valor más importante de las sociedades democráticas, y tal vez de otras. Así, si una institución social permite que las personas disfruten de más beneficios tan sólo porque “poseen” ciertas ventajas, se está frente a una institución injusta. El problema viene cuando se necesita erigir un sistema de instituciones y organizaciones que construyan justicia e imparcialidad como sus pilares sin afectar la libertad de las personas⁸¹.

⁷⁷ Vid. ARELLANO, D. y D., CABRERO: “La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, México, en Gestión y política pública, Volumen XIV, número 3, II semestre de 2005, p.p. 599-618.

⁷⁸ Vid. ARELLANO, D., y E. CABRERO: “La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, op. cit., loc. cit.

⁷⁹ Vid. RAWLS, J., “Liberalismo político”, México, ed. FCE, 2015, p.p. 35-78.

⁸⁰ Vid. DWORKIN, R.: “El Imperio de la Justicia. De la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y práctica”, España, ed. Gedisa, 2005, p.p. 20-85.

⁸¹ Vid. ARELLANO, D., y E., CABRERO: “La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, op. cit., loc. cit.

Analizados que son los modelos desarrollados por la administración pública, desde su surgimiento formal hasta la fecha, se puede advertir que ninguno de ellos es moda; son partes complementarias de la disciplina original, que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis según la visión del mundo en que se concibieron. Si bien es cierto que cada uno de ellas tiene una perspectiva propia, lo cierto es que son más complementarias que competidoras entre sí. Considerar que la administración pública tradicional no tiene nada que ofrecer a la administración moderna, podría ser considerado para los clásicos como una falta de respeto a las viejas bases sobre las que se sustentó; sin embargo, también es verdad que el mundo en que se vive, y la cada vez mayor exigencia de la sociedad civil, hace que los aparatos gubernamentales deban modificarse, más por obligación que por convicción. Por otro lado, sería un error considerar que los nuevos modelos a seguir, con sus paradigmas incluidos, son los únicos y mejores, pues justamente la evolución de la administración pública nos constrañe a realizar constantes visitas a la experiencia y al conocimiento acumulado de una técnica que pretende reafirmarse como ciencia pública y social; dicho de otra forma, los conceptos, teorías y modelos referidos deben entenderse como componentes de un todo, la disciplina de la administración pública, pues todas estas ofrecen herramientas diferentes y perspectivas distintas, las cuales son necesarias para integrar de forma racional el conocimiento en la acción de gobierno. Tal y como lo sostiene el CABRERO⁸², argumento que aquí se suscribe: *“ni científicos desapegados de la realidad, ni practicantes que dogmatizan y generen mitos de experiencias vividas; este es el punto de equilibrio que busca la disciplina.”*

La eficiencia en la administración pública es importante dada las exigencias de la sociedad respecto de los servicios que recibe, más aún cuando el estado se encuentra en una etapa de racionalización de los recursos, derivado de la manifiesta crisis del modelo económico global; es claro, en ocasiones la cobertura de los mismos en ocasiones es un tema prioritario, bajo el contexto del

⁸² Vid. CABRERO, E.: *“Cambio en la administración pública”*, op. cit., p. 40.

mínimo posible, dejando a un costado problemas como la legitimidad, crisis institucionales y la corrupción: la proximidad a un estado de ingobernabilidad aparente y manifiesta.

En ese sentido, en los países iberoamericanos, el problema de la implementación de modelos distintos a los aplicados por décadas y la modernización de las estructuras sociales es mucho más amplio e interrelacionado; es un vuelco a los paradigmas enraizados, políticos, sociales, económicos, culturales y, ciertamente, administrativos. Ante el problema complejo que desde lo macro se advierte, pero que desde lo micro se manifiesta, buena parte de las decisiones modernizadoras en nuestro país, y en buena parte de los países en “vías de desarrollo”, han consistido abiertamente en la resignación ante la supuesta imposibilidad de reformar las estructuras gubernamentales, optando por poner en marcha procesos de privatización, replegando al mínimo el papel estatal, y cediendo los mayores y más redituables espacios posibles a las fuerzas y leyes del mercado. A manera de ejemplo, se podrían citar las reformas constitucionales en materia energética, llevadas a cabo durante la administración de Enrique Peña Nieto, que abre la puerta a las inversiones extranjeras en tratándose del principal recurso de este país: el petróleo⁸³.

En ese sentido, surge una actitud de abandono a la opción de mejorar la administración pública, y se prefiere optar por el desmantelamiento. Los últimos acontecimientos del periodo comprendido de 1980 a 2018, nos hace pensar en el agotamiento de la imaginación, creatividad, y de la convicción acerca de lo que es la responsabilidad pública e histórica de quienes de alguna u otra forma construirán, planearán, desarrollarán, implementarán, controlarán, fiscalizarán y deberán rendir cuentas a las presentes y futuras generaciones. Junto con una gran diversidad de investigaciones y esfuerzos desde la academia que se han

⁸³ Vid. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículos, 25, 27 y 28. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

empeinado de forma positiva en el trato de este y otros temas relacionados, el presente trabajo se decanta por proponer una alternativa modernizadora actual dentro del Congreso del Estado de San Luis Potosí, de manera que se abran espacios a la gestión pública profesional, con el objeto de impulsar el desarrollo de los mejores funcionarios públicos, con una visión técnica, especializada y capaz, que provoque un cambio institucional profundo en *pro* de una autentica democratización del poder representativo de la sociedad por excelencia.

Dicho de otra forma, es la búsqueda de la utopía del investigador, basada en un aparato legislativo que sirva a la sociedad, y no así a una parte de la sociedad que se sirva del propio aparato. Asimismo, es el reencuentro con los principios básicos tradicionales que establecen que los órganos gubernamentales deben fortalecerse y subsistir más allá de los periodos constitucionales y de los líderes políticos que lo integran; integrando los postulados que proponen que quiénes formen parte de las organizaciones sociales deberán ser los mejores, y seleccionados mediante procedimientos democráticos, incluyentes, transparentes, y evaluados en cuanto a capacidad, profesionalismo, responsabilidad, eficiencia, eficacia, conocimiento, ética, y otros valores propios de los gobiernos que la sociedad merece tener. La nueva gestión pública nos brinda la oportunidad de replantearnos los paradigmas que durante muchos años han permeado al estado: el servicio profesional de carrera es uno de ellos. En las siguientes páginas, se analizará el panorama, problemáticas, posibles soluciones y posturas respecto de su implementación dentro de los cuerpos legislativos.

5. La gobernabilidad como aspiración deseable del poder político. Del partido hegemónico hacia la alternancia

De acuerdo a la teoría de MONTESQUIEU⁸⁴, y conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (C.P.E.U.M.), el supremo

⁸⁴ Vid. MONTESQUIEU, "Del espíritu de las Leyes", *op. cit.*, *loc.cit.*

poder de la federación se divide para su ejercicio en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En ese orden de ideas, según el texto constitucional federal no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar⁸⁵.

Sin embargo, el origen del fenómeno peculiar de obediencia a un solo hombre, como el caso del establecimiento formal del presidencialismo en México a partir de 1929, reside en la confluencia de dos modalidades de autocracia religiosa: la indígena y la española. El *tlatoani* (o emperador) azteca era, sino un dios, si una encarnación divina ante la cual los hombres no tenían siquiera el derecho de alzar la mirada. Verlo cara a cara conducía a la muerte. Tal temblor y temor ante el uno pasaron intactos a la época colonial transferidos a conquistadores. El énfasis en las palabras “servir” y “mandar”, así como la cantidad de matices que esas dos voces han adquirido en nuestro país a través de los siglos, llegando a lo que hemos conocido hasta hoy como presidencialismo mexicano⁸⁶.

La mayoría de los analistas políticos, politólogos e historiadores mexicanos consideran que el régimen de gobierno presidencialista en México, se encuentra en una etapa de transición, o puesto de otra manera, en vías de extinción, esto porque se han producido una serie de hechos que transformaron el panorama político mexicano, como son la reforma política de 1977, las crisis económicas de 1982, 1988, 1994 y 1995 y 2009, la crisis electorales de 1988 y 2006; diversas crisis electorales locales a lo largo de ese periodo, lo que ha ocasionado que la presencia presidencial comenzara a ser menos funcional, y la confianza en las instituciones se haya ido erosionando a través del tiempo; la

⁸⁵ Vid. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículo 49. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁸⁶ Vid. CARPIZO, J.: “El presidencialismo mexicano”, 2ª edición, México, ed. Siglo XXI, 2010, p.p. 12-28.

alternancia política en el año 2000 y 2018, y a la fecha de la elaboración de este documento, la incertidumbre política en torno al papel que jugará el Partido de Regeneración Nacional (MORENA), una vez que Andrés Manuel López Obrador tome las riendas de la presidencia de la república; y el estado mexicano, junto con sus instituciones no son las mismas que durante setenta y un años los gobiernos priistas, y los doce años de los gobiernos panistas.

En el transcurso de las últimas dos décadas, a través de un proceso gradual de mayor competitividad electoral y pluralidad partidaria, que ha ocurrido en gran parte de los estados y en el ámbito federal, se ha modificado el accionar de los poderes legislativos. Sin embargo, todavía no está claro en qué medida este proceso de cambio político se ha traducido en mayores capacidades de las legislaturas para ejercer su función de contrapeso de forma más efectiva sobre la rama ejecutiva.

El sistema autoritario que funcionó en México durante décadas, se sostuvo con base a la existencia de un sistema de partido hegemónico, en el cual las elecciones no eran libres ni competitivas. Por ello, resulta lógico que las elecciones y el sistema de partidos sean piezas clave del proceso de democratización mexicana tanto a nivel federal como estatal. Así, la democratización en México se ha originado por la vía electoral y su transición democrática ha sido encuadrada como un caso de transición prolongada, que se caracterizan por su temporalidad, gradualismo y énfasis en la dimensión electoral⁸⁷.

En pocas palabras, la democratización mexicana ha supuesto elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos, lo que ha significado el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas. Aunado a lo anterior, y tal vez uno de los fenómenos más interesantes: sin importar el

⁸⁷ Vid. CARPIZO, J.: "El presidencialismo mexicano", *op. cit.*, *loc. cit.*

partido en el gobierno, ni lo distanciado de aquellos que hubieran accedido al poder a través de la alternancia política, la estabilidad social siempre ha estado presente, permitiendo que las organizaciones gubernamentales continúen su camino de manera más o menos normal.⁸⁸

La hegemonía unipartidaria y la enorme autoridad legal y política del presidente de la república, reproducida a nivel estatal en los gobernadores, hicieron inoperantes las facultades institucionales de los congresos locales del país. Una vez que se resquebrajó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), a nivel federal y estatal, los poderes legislativos adquirieron mayor autonomía y desempeñaron un papel más protagónico en la toma de decisiones políticas. En las elecciones legislativas de 1997, después de casi setenta años de control interrumpido de ambas cámaras del Congreso de la Unión, el P.R.I. no logró mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que generó un formato de gobierno sin mayoría⁸⁹. A partir de esa situación, se ha producido un mayor equilibrio en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Algunos estudios muestran que en la Cámara de Diputados ha existido un mayor protagonismo de los grupos parlamentarios y un descenso del ejecutivo en la producción legislativa bajo periodos de gobierno sin mayoría contra gobierno unificado.

En suma, cuando se extinguió, en 1997, una de las condiciones políticas e institucionales del poder presidencial en México, el gobierno unificado, la Cámara de Diputados adquirió mayor autonomía y se constituyó en un verdadero contrapeso del poder presidencial. Por otro lado, a nivel estatal, en la década de 1980, la hegemonía priista estaba bien asentada. Sin embargo, en 1988, año en el cual se verifica a nivel nacional un gran descenso del apoyo electoral en favor del P.R.I., apenas logra la mayoría absoluta de asientos en la Cámara de

⁸⁸ Vid. LUJAMBIO, A., *“El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana”*, México, ed. Océano, 2000, p.p. 13-25.

⁸⁹ Vid. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (2018), *“Legislaturas XXVII-LX (1917-2009)”*, México, Biblioteca virtual-obras de la cámara de diputados. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm>. 26 de noviembre de 2018.

Diputados, con 52 %. En ese entonces, este controlaba todas las gubernaturas y todos los congresos estatales y gobernaba en casi la totalidad de los municipios. A partir de 1988, el escenario político estatal se ha ido pluralizando, lo que ha generado una mayor distribución del poder político. De esta manera, durante el periodo 1988–2000, partidos distintos al P.R.I., han aumentado su representación parlamentaria en los congresos locales: en 1988, contaban con sólo el 27 % de los escaños; en 1995, controlaban el 38 % y, para el año 2000, el 51 %. Hacia 2004, los datos mostraban una repartición de asientos legislativos locales entre los tres partidos principales del país, no obstante, el P.R.I. se mantenía a la cabeza con 45,6 %, seguido del P.A.N. con 26,1 %; y del P.R.D. con 18,7 %⁹⁰.

El caso más paradigmático se presentó en las elecciones del 1º de julio de 2018. De acuerdo a la declaración de validez hecha por el Instituto Nacional Electoral (INE)⁹¹, y conforme a los datos arrojados del portal institucional del Congreso de la Unión⁹², así como de la integración de la cámaras de, Diputados y Senadores, la LXIV Legislatura será la más paritaria de la historia, toda vez que la Cámara de Diputados estará conformada en 50,8 % de hombres y 49,2 % de mujeres, mientras que el Senado de la República estará compuesto en un 51 % de mujeres y 49 % de hombre. Las mujeres ocuparán 244 de las 500 curules en San Lázaro, y 63 de los 128 escaños en la cámara alta.

Por otra parte, el rompimiento estadístico en beneficio del P.R.I. se acentuó, toda vez que por primera vez en la historia ese partido no será quien cuente con mayor número de escaños, pasando de la primera fuerza política a la cuarta. Por otro lado, el partido MORENA, reconocido por el INE oficialmente el 09 de julio de 2014⁹³, tendrá una mayoría simple al interior de ambas cámaras, pudiendo lograr la mayoría calificada en alianza con las diversas fuerzas políticas

⁹⁰ Vid. "Elecciones en México, 1979 – 2015". (Documento web). 2015. Retomado en: <http://www.historiaelectoral.com/mexico.html>. 21 de septiembre de 2018.

⁹¹ Vid. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Estadísticas y resultados electorales, 2018". (Base de datos) 2018. Retomado en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>. 21 de septiembre de 2018.

⁹² Vid. H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (Documento web). 2018. Retomado en: www.congreso.gob.mx/. 21 de septiembre de 2018.

⁹³ Vid. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Actores políticos y administración de tiempos del estado". (Base de datos) 2018. Retomado en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/>. 21 de septiembre de 2018.

con los que hizo la coalición “Juntos Haremos Historia”, más el apoyo reciente del Partido Verde Ecologista de México. A continuación, se inserta una tabla que indica la distribución de curules, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, del Congreso de la Unión:

Partido	Diputados Federales	Senadores	Pérdida del registro
	191	55	N/A
	81	23	N/A
	61	6	N/A
	45	14	N/A
	27	7	N/A
	21	8	N/A
	16	6	N/A
	56	8	Aplica
	2	1	Aplica
Totales	500	128	

*Elaboración propia.

Son diversas las implicaciones en el ámbito federal. La primera, el partido mayoritario no necesitará a los partidos de oposición para lograr que transiten las iniciativas de reforma y adiciones de las leyes secundarias; y por lo que respecta a las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, junto con sus aliados políticos, lograrán la mayoría calificada que requiere el procedimiento especial a que hace alusión el artículo 135 del mismo Ordenamiento constitucional. Eso trae como consecuencia un control en el Poder Legislativo Federal que no se veía desde antes de la alternancia en el año 2000.

Durante décadas, la figura del poder ejecutivo federal fue pieza angular del sistema político, económico, jurídico y social del país⁹⁴. Al lado de este, como parte central de la división de los poderes del Estado, se encontraban el poder legislativo y el poder judicial, empero, como meros espectadores de las facultades meta constitucionales y *de facto* del presidente de la república, su maniobra estaba limitada por las decisiones de aquel, de tal suerte que todo transitaba según la voluntad omnímoda de quien detentaba lo que Carlos Fuentes denominaba: “La silla del águila”. Así, el escritor sostuvo que “un gobernante puede ser bueno o malo, pero siempre necesita ser legítimo.”⁹⁵ Apoyado por la legitimidad de la máquina electoral priista, el presidente de la república se convirtió en representante fiel de todo lo bueno y de todo lo malo que pasaba en el país; acaparándolo todo, desarticulando cada célula del sistema, generó una debilidad casi natural en el resto de los poderes, y los ámbitos de gobierno. El *post* presidencialismo, nos ha llevado a un tobogán en donde las unidades se están reajustando, no solo para sobrevivir ante la carencia de legitimidad, sino para cumplir con su objetivo primario. Justo ahí está el reto.

Como bien señala ARROYO RAMÍREZ⁹⁶, el sistema presidencial estadounidense tuvo como origen inmediato una práctica política muy acentuada dentro de la forma de vida de las colonias, en la cual la división de poderes no solo era teórica, sino que estaba probada en la vida cotidiana como una forma de convivencia política viable y que requería como ahora, para la consecución de los fines naturales de la política y el bienestar de la sociedad, la actuación de un

⁹⁴ Vid. CARPIZO, J.: “El presidencialismo mexicano”, *op. cit.*, p.p. 12-28.

⁹⁵ Vid. FUENTES, C.: “La silla del águila”, 2ª edición, México, ed. Alfaguara, 2015, p. 275.

⁹⁶ Vid. ARROYO Ramírez, M.: “Notas al presidencialismo mexicano”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.p. 109-110. Retomado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3825>. 12 de octubre de 2018.

líder “presidente”, con preparación, inteligencia y fortaleza. Dentro de los innumerables estudios comparados podríamos decir que el sistema mexicano pretendió funcionar casi de la misma forma que el estadounidense lo que, de suyo, según la experiencia de casos abiertamente antagónicos nunca sucedió, cuyo panorama era aún más confuso en los años en que CARPIZO⁹⁷ publicó sus escritos sobre dicho tema.

Probablemente en aquella época, señala ARROYO RAMÍREZ⁹⁸, la mayoría de los análisis se reflejaban en la tesis de que el partido dominante solo podría ser transformado por una escisión motivada por la disputa del poder. Esta tesis casi se confirma algunos años después como es ampliamente conocido, pero difícilmente se dibujaba el escenario de una derrota en las urnas y una entrega institucional del poder. Con fecha 06 de diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo por medio del cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República, y previa la aprobación de la totalidad de las legislaturas de los estados, declaró reformados y adicionados, entre otros y en la parte que interesa, los artículos, 41, 51, 52, 53, y 54, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público; establece la composición de la Cámara de Diputados en 400 diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Crea el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Consignaba como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública. Faculta al congreso para expedir su ley orgánica, y establece las figuras de *referéndum* e iniciativa popular para la expedición de algunas leyes del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México⁹⁹.

⁹⁷ Vid. CARPIZO, J.: “El presidencialismo mexicano”, *op. cit.*, p.p. 12-28.

⁹⁸ Vid. ARROYO Ramírez, M.: “Notas al presidencialismo mexicano”, *op. cit.*, loc. cit.

⁹⁹ Vid. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, diciembre 06, de 1997. Retomado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977. 04 de noviembre de 2018.

Es evidente que el modelo político nacional ha transitado de un poder ejecutivo absolutamente dominante, apuntalado por un partido absolutamente mayoritario, con un congreso dócil y un poder judicial siempre en consonancia con la opinión del ejecutivo, a un pluripartidismo con un ejecutivo que requiere construir su solidez en la gestión política cotidiana, un congreso inmerso en el rejuego de las diversas fuerzas políticas, y un poder judicial que ha recobrado prácticamente el espacio que le corresponde, conforme al diseño político original-teórico.

El problema de esa transición es que colocó en una especie de disyuntiva a las instituciones y poderes que conformaron al estado durante la última centuria. Al dar paso a la pluralidad partidista, y al cada vez más acotado ejercicio del poder del presidente de la república, parte del mismo poder fue trasladado a los gobernadores de los estados que, en su amplia mayoría, ya no forman parte del estandarte del partido hegemónico. Por lo que hace a las legislaturas locales, se vieron inmersas en una dinámica que, no solo desconocían, sino para la cual no estaban preparadas.

En este último aspecto, si se cimenta el trabajo de investigación bajo la premisa de disfunción organizacional, se ha de reconocer abiertamente que la política y las condiciones en el ejercicio del poder permean de manera decisiva en la conducta de las instituciones, al someterla constantemente a cambios de directrices, a intereses antagónicos entre los actores políticos que la representan, al desconocimiento de las prácticas legislativas sobre las que se fundamenta el quehacer legal u ordinario, pero también a la ausencia de claridad del cómo deberá ser el perfil, la relación, la coordinación y el trato con el poder ejecutivo. Se pasó del sometimiento estructural, a la soberanía sin rumbo. Y es que no debe sorprender a nadie, la alternancia política en el poder ejecutivo, federal y local, así como la integración fraccionada del poder legislativo, evidenció la debilidad organizacional que durante décadas se gestó a su interior, pero que no era develada puesto que la mayoría de las iniciativas, de la agenda, de los trabajos

y de las decisiones se gestaban justamente, o en “Los pinos”¹⁰⁰, o en el palacio de gobierno de cada uno de los estados. Es decir, funcionaba mientras se debilitaba, porque no requería más que legitimar el quehacer del gobernante en turno. Al momento del debilitamiento del presidente de la república, y a la llegada de diversos partidos con intereses diferenciados al primero, quedó en evidencia la disfunción, el atraso, la inexperiencia, la informalidad en los procesos, incluso la ignorancia de quiénes tomarían decisiones de vital importancia para el curso del país y de los estados, mismas que no pudieron ser, a manera de paleativo, contenidas por un cuerpo generencial sólido, por el solo hecho de que no existían en número y *expertise*.

En el siguiente capítulo, se abordará a detalle del debilitamiento al fortalecimiento de las instituciones legislativas, y se pondrá el acento y el debate en el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

¹⁰⁰ Creada en 1934, durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas del Río. al hablar de “Los Pinos”, se hace referencia a la residencia oficial en la que el presidente de la república, y su familia, habita durante su sexenio. Desde allí se gobierna el país. Como dato anecdótico, la residencia no cuenta con timbre, tampoco tiene número exterior ni mucho menos un domicilio específico.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del debilitamiento al fortalecimiento de las instituciones legislativas.

El Congreso del Estado a debate

1. En la búsqueda de un equilibrio constitucional auténtico

De acuerdo a diversas definiciones que la Real Academia de la Lengua Española¹⁰¹, ha dado en relación al concepto de “equilibrio”, se entiende por este concepto al estado de un cuerpo cuando fuerzas encontradas que obran en él se compensan destruyéndose mutuamente, así como al contrapeso, contrarresto o armonía entre cosas diversas. Como lo han sostenido múltiples autores que han hablado alrededor de la constitución, y de acuerdo a la enorme cantidad de tipos de sistemas de gobierno, al hablar de esta siempre se hará referencia no solo a un instrumento jurídico, jerárquicamente por encima del resto de las normas secundarias, sino como base para limitar y controlar el poder, que se encuentra dividido para su ejercicio.

El control es un elemento inseparable del concepto de constitución, si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la constitución se “realice”, en expresión bien conocida de HESSE¹⁰²; Dicho en otras palabras, si la constitución es norma y no mero programa puramente retórico.

Dentro del paradigma constitucional mexicano, se puede advertir que al igual que el resto de casos, por encima de la carta magna no existe normativa alguna, con la salvedad de los tratados internacionales cuando se trate de derechos humanos, los cuales deberán estar bajo el control de la regularidad constitucional, según lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

¹⁰¹ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Edición del tricentenario, 2017.

Recuperado en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=equilibrio>. 04 de noviembre de 2018.

¹⁰² Vid. HESSE, K.: “Concepto y cualidad de la constitución”, Escritos de derecho constitucional, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1983, p. 19.

Nación en la sentencia derivada de la contradicción de tesis 293/2011¹⁰³, que cambió la forma en la que se entiende e interpreta el derecho en nuestro país.

La concepción plural del poder no significa división de poderes, sino “participación” en el poder de los distintos estamentos y, a la vez, confusión y no separación de competencias: cada órgano realiza varias funciones y cada función es realizada por varios órganos. En verdad, más que concepción de un poder plural, lo que existe es una concepción plural del ejercicio del poder. A pesar que desde el punto de vista jurídico la constitución es un órgano del todo equilibrado y sólido, lo cierto es que desde el punto de vista político y administrativo ha sido trastocada por los diversos actores en el poder, ya sea por su inevitable apego a reformarla y adicionarla con regularidad, generando de a poco su desnaturalización y tergiversando su contenido original; ya provocando una confusión conceptual en diversos sentidos. Lo cierto es que, según los datos puestos a disposición por el Congreso de la Unión, en los 101 años de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han expedido 229 decretos legislativos de reformas al texto fundamental, para un total de 699 modificaciones. 19 presidentes han gobernado, e innumerables condiciones políticas, sociales, económicas y administrativas han provocado que desde el año de 1982 a la fecha, la mayor cantidad de cambios se hayan dado, resultando de ellos 482 modificaciones constitucionales en los últimos 35 años; engrosando en tres veces más el contenido original del texto. Es preciso mencionar que, desde el punto de vista formal, no todas las reformas han sido bien redactadas, pero además de ello, se ha abusado de llevar al texto fundamental normas secundarias o reglamentarias que han ensuciado la técnica, la claridad del contenido y los principios sobre los cuales la norma fundamental estaba cimentada¹⁰⁴.

¹⁰³ Tesis 293/2011, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 96.

¹⁰⁴ CONGRESO DE LA UNIÓN, reformas constitucionales por decreto, y en orden cronológico, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018.

Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm. 29 de octubre de 2018.

En la parte que interesa, y desde el punto de vista administrativo, el equilibrio constitucional regular pondera que los poderes del estado tengan claro su rol en un sistema articulado de contrapesos, frenos y balances en el ejercicio del poder, de tal suerte que sean capaces de coordinarse con base en una serie de atribuciones expresas en la constitución, federal y local que, concatenadas, estén orientadas a la consecución del fin primero y último: el bienestar colectivo y común de la sociedad¹⁰⁵. Es cierto que la constitución siempre ha sido equilibrada en su texto y estructura, al señalar con claridad la división en el ejercicio del poder; las atribuciones exclusivas de cada ámbito y nivel de gobierno, así como aquellas que requieren abiertamente una coordinación según el tema que se trate, por ejemplo, en materia presupuestal, rendición de cuentas, o en el nombramiento de ciertos funcionarios de alto nivel, por mencionar solo algunos casos¹⁰⁶.

La reforma a las leyes propone el cambio, estético o de fondo, en las instituciones o conductas de las personas a las cuales van dirigidas. Es de vital importancia que cuando se hagan estén orientadas por objetivos claros, ciertos, racionales, objetivos y basados en planes a corto, mediano y largo plazo; por personas capaces, experimentadas y que propugnen por la trascendencia de su contenido, y no tomadas desde la arena de la improvisación, las modas, intereses, las ocurrencias o informalidades. Las conductas de las organizaciones sociales están sometidas al imperio de la ley, por tanto solamente pueden hacer lo que aquella prescribe; empero, la evidencia empírica nos ha demostrado que en la mayoría de los casos son afectadas por conductas fuera de la norma, inclinando la balanza hacia los actores que más y mejor han logrado acaparar los espacios de decisión; lo que de suyo ha de ser controlado a partir de un sistema administrativo sólido, fuerte, responsable y gerencial. Ahí en donde la política supera al derecho, la administración ha de resultar equilibrio.

¹⁰⁵ Vid. COSCULLUELA MONTANER, L.: "Manual de Derecho administrativo", 2ª edición, Madrid, ed. Civitas, 1991, p. 122

¹⁰⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículos, 49, 73, 89, 103-107, 115, 116, y 122. Congreso de la Unión.

2. La confusión del arquetipo institucional

La mayor competitividad electoral ha provocado que sea más frecuente el surgimiento de gobiernos no unificados, esto es, situaciones en las que los ejecutivos estatales no cuentan con el apoyo mayoritario de su partido en la legislatura local. Este fenómeno a nivel estatal se presenta por vez primera en el Estado de Baja California en el año 1989, cuando el partido del primer gobernador panista, Ernesto Ruffo, no obtuvo la mayoría absoluta en el congreso local¹⁰⁷. Alrededor del 70 % de las entidades han experimentado, al menos durante un periodo legislativo, que el partido del gobernador no tenga mayoría absoluta en la legislatura estatal. Es el caso actual del Estado de San Luis Potosí.

En efecto, de acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí¹⁰⁸, el Congreso del Estado se integra por 15 diputados electos por mayoría relativa y hasta 12 diputados electos según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. En ese sentido, según datos generados por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadano (CEEPAC)¹⁰⁹, organismo público electoral local en el Estado de San Luis Potosí, derivado del proceso electoral local 2017-2018, en concurrencia con la elección federal, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, al igual que el Congreso de la Unión, es el más paritario de la historia, contando con el 44,44 % de mujeres, frente al 55,56 % de hombres, de un total de 27 diputados por ambos principios.

Por otro lado, y en similares condiciones al poder ejecutivo federal, en el caso potosino las fracciones parlamentarias se encuentran divididas, incluso de mayor manera, poniendo en una dificultad operativa y decisoria a Juan Manuel Carreras López, gobernador del estado, de extracción priista, al no contar con

¹⁰⁷ Vid. SIRVENT, C.: "Las elecciones de 1989: un año después". (Documento PDF). México, ed. Dialnet, 1990, p.p.25-47.

¹⁰⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículo 42, LXII Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

¹⁰⁹ CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, "Elecciones 2018". (Documento web). Recuperado en <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/1440/informacion/eleccion-2018.html>. 28 de octubre de 2018.

mayoría en la Legislatura. A continuación, se inserta una tabla que indica la distribución de curules, en el Congreso del Estado de San Luis Potosí¹¹⁰:

Partido	Diputados	Pérdida del registro
	6	N/A
	6	N/A
	5	N/A
	2	N/A
	2	N/A
	2	N/A
	1	N/A
	1	N/A
	1	N/A ¹¹¹
	1	Aplica
Totales	27	

¹¹⁰ CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, "Elecciones 2018", op. cit., loc.cit.

¹¹¹ Es preciso mencionar que el Partido Nueva Alianza obtuvo más del 3 % de la votación válida emitida, motivo por el cual, a pesar de que en el ámbito federal perdió su registro, este podría convertirse en el segundo partido político estatal, junto con el Partido Conciencia Popular; siempre que cumpla con el procedimiento y requisitos para la obtención del registro.

Como un dato que puede pasar a segundo término por anecdótico que resulta, el diputado Oscar Carlos Vera Fabregat, integrante de la fracción parlamentaria “única e indivisible” del Partido Político Estatal Conciencia Popular, es el primero en acceder a una curul bajo el principio de reelección legislativa en el estado, bajo el principio de representación proporcional, al haber alcanzado más del 3 % que establece la ley local para acceder a una posición. Siendo Conciencia Popular el único partido político local a la fecha, los resultados electorales son encomiables, y merecería un análisis a parte¹¹².

Ahora bien, en las siguientes páginas se propone hacer un análisis de diversas variables, entre las que destacan: a) integración; b) gobiernos divididos; c) eficiencia y eficacia. Así, se buscaron estados con características similares a San Luis Potosí, seleccionados de manera discrecional y arbitraria, el caso de los estados de Querétaro, y Guanajuato, en los cuales podríamos deducir diversos aspectos que se identifican entre las legislaturas de cada uno de ellos. De igual manera, se revisaron datos del cómo funcionan estos poderes locales, así como la manera en que se presume operan a su interior, tomando rasgos comunes entre ellos, y diferenciándolos en diversos indicadores destacados. Es preciso mencionar que los datos fueron obtenidos y procesados según los portales de transparencia de las páginas institucionales de cada Legislatura, y solamente tiene un valor informativo, siendo los siguientes:

a) Por lo que toca a su conformación

El Congreso del Estado de Querétaro, este está integrado por 25 diputados, de los cuales 48 % son hombres y 52 % son mujeres.

Partido	Diputados	Pérdida del registro
	12	

¹¹² CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, “Elecciones 2018”, op. cit., loc.cit.

		N/A
	6	N/A
	4	N/A
	1	N/A
	1	N/A
	1	N/A
Totales	25	

Comparado con el Congreso del Estado de San Luis Potosí, la legislatura del Estado de Querétaro¹¹³, cuenta con similar conformación paritaria, resultado de las reformas constitucionales y en materia electoral que en ambas entidades se han realizado. Por otro lado, y a diferencia del primero de ellos, la legislatura de aquella entidad cuenta con 6 fracciones parlamentarias que la conforman, mientras que en el congreso potosino cuenta con 10 fracciones partidistas. En ambos congresos se desprende la presencia de un partido político local dentro de la legislatura y uno más que contendió y no accedió a la misma. En el caso de San Luis Potosí, con la inminencia de contar con dos partidos ante la posibilidad de que el Partido Nueva Alianza obtenga el registro local. Derivado de la conformación del congreso queretano, se aprecia que la mayoría relativa se encuentra en favor del Partido Acción Nacional, quien al contar con 12 curules, solamente requiere de un voto más para lograr las reformas a las leyes secundarias, faltándole tan solo cinco votos más para que en bloque pudiera contar con la mayoría calificada que se requiere para reformar y/o adicionar el

¹¹³ CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, "LIX Legislatura". (Documento web). 2018. Recuperado en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/legisladores/>. 06 de noviembre de 2018.

texto constitucional de la entidad. Es importante mencionar que, a diferencia del Estado de San Luis Potosí, el partido que es más representativo al interior del Congreso del Estado de Querétaro es el Partido Acción Nacional, instituto político que actualmente gobierna el Estado, en la figura de Francisco Domínguez Servién; motor fundamental para que este logre las reformas necesarias para su administración, así como el presupuesto necesario para las políticas que sostiene el su Plan Estatal de Desarrollo¹¹⁴. En cuanto hace al Congreso del Estado de Guanajuato¹¹⁵, este está integrado por 36 diputados, de los cuales 50 % son hombres y 50 % son mujeres:

Partido	Diputados	Pérdida del registro
	19	N/A
	5	N/A
	4	N/A
	3	N/A
	2	N/A
	1	N/A
	1	N/A
	1	N/A
Totales		

¹¹⁴ GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, "Plan Estatal de Desarrollo, 2015-2021". (Documento PDF). 2018. Recuperado en: http://www.queretaro.gob.mx/BS_ped16-21/. 06 de noviembre de 2018.

¹¹⁵ CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, "Diputadas y diputados". (Documento web). 2018. Recuperado en: <http://www.congresogto.gob.mx/partidos>. 06 de noviembre de 2018.

Comparado con el Congreso del Estado de San Luis Potosí, la Legislatura del Estado de Guanajuato¹¹⁶, cuenta con la mayor conformación paritaria entre los estados antes señalados. Sin duda, como el resto, es derivado del resultado de las reformas constitucionales y en materia electoral que en ambas entidades se han realizado. A diferencia de la Legislatura de Querétaro, pero en similitud al Congreso del Estado de San Luis Potosí, el Congreso del Guanajuato cuenta con 8 fracciones partidistas. Entre tanto, en contraste con los congresos de los estados de, Querétaro y San Luis Potosí, la legislatura guanajuatense no existe la presencia de algún partido político local. Hasta aquí, ninguno de los congresos en análisis cuenta con algún diputado que haya sido electo bajo la figura de la candidatura independiente, lo que puede ser motivo de análisis en trabajos posteriores.

Por otra parte, derivado de la conformación del Congreso del Estado Guanajuato, se aprecia la mayoría relativa a favor del Partido Acción Nacional, quien al contar con 19 curules, no requiere de ninguna fuerza política distinta para lograr las reformas a las leyes secundarias; faltándole tan solo cinco votos más para que en bloque pudiera contar con la mayoría calificada que se requiere para reformar y/o adicionar el texto constitucional de la entidad. Es importante mencionar que, a diferencia del Estado de San Luis Potosí, pero en mismo sentido porcentual en el Congreso del Estado de Querétaro, el partido que es más representativo al interior del Congreso del Estado de Guanajuato es el Partido Acción Nacional, instituto político que actualmente gobierna el estado, en la figura de Miguel Márquez Márquez; motor fundamental para que este logre las reformas necesarias para su administración, así como el presupuesto necesario para las políticas que sostiene el su Plan Estatal de Desarrollo¹¹⁷.

¹¹⁶ CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, "Diputadas y diputados", op. cit., loc. cit.

¹¹⁷ GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, "Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato" (Documento PDF). 2018.

Recuperado en: https://www.guanajuato.gob.mx/pdf/Gto2040_WEB.pdf. 06 de noviembre de 2018.

b) Respecto al perfil académico, y a la experiencia previa de los diputados que integran la legislatura

Se estableció con puntualidad que el Congreso del Estado de San Luis Potosí cuenta con 27 diputados; el Congreso del Estado de Querétaro cuenta con 25 diputados, y el Congreso del Estado de Guanajuato cuenta con 36 diputados. De ese modo, parte fundamental del trabajo de investigación es contrastar el perfil de los tomadores de decisión al interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí. Con base en el resultado obtenido de los datos proporcionados por la plataforma institucional, así como de la encuesta realizada a cada uno de los diputados que integran la LXII Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, el 33,30 % de los diputados cuenta con estudios de licenciatura, en diversas áreas del conocimiento; el 7,40 % tan solo cuenta con bachillerato, mientras que el 37,03 % no tiene estudios; solo el 11,11 % ha estudiado una maestría, y el 7,40 % tiene una especialidad. El dato relevante es que ningún diputado del Congreso del Estado de San Luis Potosí, cuenta con el grado de doctor. En lo referente a alguna experiencia en el ámbito legislativo, ya sea como diputados, federales o locales; titulares en alguna áreas administrativa de la Cámara de Diputados, Senadores, o congresos locales; o asesores del mismo, solamente el 22,23 % de los integrantes del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, ha tenido alguna experiencia previa; mientras que el 77,77 %, jamás ha desarrollado alguna de las actividades antes señaladas, antes de ostentar el cargo para el cual fueron electos¹¹⁸.

En cuanto al perfil de los diputados que integran la LXIV legislatura del Congreso del Estado de Querétaro, el 64 % cuenta con estudios de licenciatura, en diversas áreas del conocimiento; el 8 % tan solo cuenta con estudios de bachillerato, mientras que el 12 % no tiene estudios registrados en la página institucional; solo el 8 % ha estudiado una maestría, y el 8 % un doctorado. El

¹¹⁸ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021". (Documento web). 2018. Recuperado en: <http://congresosanluis.gob.mx/conocenos/integrantes>. 06 de noviembre de 2018.

dato relevante es que ningún diputado cuenta con especialidad. Por lo que hace a alguna experiencia en el ámbito legislativo, ya sea como diputados, federales o locales; titulares en algunas áreas administrativas de la Cámara de Diputados, Senadores, o congresos locales; o asesores del mismo, solamente el 44 % de los integrantes del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, ha tenido alguna experiencia previa; mientras que el 56 %, jamás ha desarrollado alguna de las actividades antes señaladas, antes de ostentar el cargo para el cual fueron electos¹¹⁹.

Por último, de acuerdo al perfil de los diputados que integran la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, el 61,10 % cuenta con estudios de licenciatura, en diversas áreas del conocimiento; mientras que el 11,11 % no tiene estudios registrados en la página institucional; el 8,31 % tiene el bachillerato; el 13,88 % ha estudiado una maestría, y el 5,55 % una especialidad. Igual que lo sucedido en el Congreso del Estado de San Luis Potosí, ningún legislador ha estudiado un doctorado o cuenta con el grado académico. Por su parte, por lo que hace a alguna experiencia en el ámbito legislativo, ya sea como diputados, federales o locales; titulares en alguna áreas administrativa de la Cámara de Diputados, Senadores, o congresos locales; o asesores del mismo, solamente el 27,77 % de los integrantes del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, ha tenido alguna experiencia previa; mientras que el 72,30 %, jamás ha desarrollado alguna de las actividades antes señaladas, antes de ostentar el cargo para el cual fueron electos¹²⁰.

Los números son reveladores. En su mayoría, los diputados locales que integran las legislaturas referenciadas cuentan por lo menos con el grado de licenciado. Si bien, de esa muestra un porcentaje relevante lo han sido en la licenciatura en derecho, también lo es que existe una pluralidad de profesiones que no forman parte del estudio de las leyes o el proceso legislativo. Por otro

¹¹⁹ CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, "LIX Legislatura", op. cit., loc. cit.

¹²⁰ CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, "Diputadas y diputados", op. cit., loc. cit.

lado, un dato a destacar es que, según la formación académica de la muestra, ninguno de los legisladores cuenta con estudios académicos registrados en materia legislativa o parlamentaria. Por lo que hace a la experiencia, si se toma la media entre los legisladores del Congreso del Estado de, San Luis Potosí, y Guanajuato, el 74,5 % no cuenta con antecedentes previos en materia legislativa; es decir, solamente el 25,5 % ha tenido algún tipo de experiencia en la labor legislativa, pareciera más que necesario el apoyo o asesoramiento institucional o de personal externo, con experiencia y conocimiento en la práctica legislativa. La estadística discordante entre los sujetos a comparar es que, según los datos señalados, se muestra que en cuanto a los legisladores queretanos, estos han tenido experiencia previa en un 56 %, frente a un 44 % de quienes jamás han desarrollado alguna actividad legislativa, en sus distintos ámbitos de gobierno, cargo, puesto o comisión¹²¹.

No es una variable menor la última de las referencias numéricas. En términos constitucionales, las legislaturas de los estados duran un periodo de 3 años, y aunque de acuerdo a la constitución federal estas tiene una facultad de autodeterminación y pudieron establecer la reelección hasta por tres periodos, lo que significaría que quienes hicieran uso de ese derecho podrían especializarse en la función¹²², también lo es que salvo por los diversos casos de diputados queretanos que accedieron a una curul por esa vía, y el caso del diputado Oscar Carlos Vera Fabregat en el Congreso del Estado de San Luis Potosí, el resto de legisladores u optaron por acceder a otro puesto, o no lograron la reelección en el distrito en que contendieron. Lo antes mencionado cobra valor cuando se habla que la especialización no se logra con la sola permanencia en el puesto, menos aun cuando un porcentaje amplio no cuenta con estudios idóneos para el desempeño del cargo, ni tampoco durante un periodo constitucional, esto en razón de la pronunciada curva de aprendizaje agota el tiempo de ejercicio del cargo. Para el momento en que el diputado, con algo de conocimiento de causa

¹²¹ CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, "Diputadas y diputados", op. cit., loc. cit.

¹²² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 116, Congreso de la Unión.

de las atribuciones y prácticas legislativas, ha logrado desarrollar su función con un mínimo de eficiencia, es momento del relevo, perdiendo el poco o mucho conocimiento adquirido.

El proceso de cambio y reingeniería ha sido gradual, ante la mayor competitividad política, la pluralidad partidaria e integración paritaria del Congreso del Estado San Luis Potosí, así como el resto de legislaturas entre ellas las analizadas, que ha ocurrido en gran parte de los estados durante las dos últimas décadas, lo que ha modificado el accionar de los congresos locales.

Primeramente, fue a nivel estatal en el que se rompió el monopolio unipartidista de las ramas de gobierno. A raíz del surgimiento de gobiernos no unificados, las legislaturas adquieren autonomía e importancia que antes no tenían, cuestión que se verificaría años después en el ámbito federal. Allí donde se han presentado situaciones en las que los partidos de los gobernadores no disponen de mayoría legislativa, los congresos se convierten en actores relevantes en la toma de decisiones y se verifica una mayor división de poderes. Así mismo, los congresos estatales han tenido que transformar su estructura interna como respuesta a las nuevas situaciones de pluralidad partidaria, aunque no siempre como un producto pensado, razonado y voluntario, sino derivado de la exigencia social y las integraciones no siempre afortunadas de aquellos que acceden al poder legislativo¹²³.

De ese modo, el desarrollo organizacional del poder legislativo, tanto en el ámbito federal como local, ha tenido la necesidad de modificar o cambiar, no solo en su estructura y sistema, sino también en el marco legal que lo rige; debiendo adaptarse a los nuevos tiempos. Una parte fundamental de ese desarrollo pasa por la adaptación, inducción a la capacitación, adiestramiento y actualización del factor humano, en sus distintas áreas, sectores, y

¹²³ Vid. CAVERO PÉREZ, E.: "Gobiernos divididos en las entidades federativas", en En contexto, Centro de estudios sociales y de opinión pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, número 34, julio 2013, p.p. 2-17.

coordinaciones; de igual forma, conlleva a introducir modelos que tiendan a la especialización, y llevar la técnica a la estructura, distinta a la parte política o laboral, a efecto de generar mayor eficiencia, eficacia y lograr los principales objetivos organizacionales.

En ese sentido, PINTO CRISTIANI¹²⁴, menciona que las personas deben conocer que existen fallas dentro de la organización y querer cambiar. Para ello, la alta gerencia ha de apoyar con capacitación y entrenamiento; debe, además, existir coordinación integral en los niveles jerárquicos y todas las partes interesadas en realizar el cambio. A diferencia de la administración privada, en el sector público se puede representar a la alta gerencia en los diputados, pues al ser el poder legislativo un ente soberano, son estos y nadie más los que han tomar las decisiones dentro de la organización, tanto políticas como administrativas; así mismo, son responsables de los recursos públicos a disposición de los congresos, así como aquellos que crean la agenda legislativa, los programas y objetivos de la organización.

Es preciso recordar que el desarrollo organizacional tiene como objetivo hacer más eficaz a la organización, por medio del nuevo aprendizaje de los empleados; donde ellos no sólo aprendan, sino que se aproveche su creatividad y así, también, logren la superación personal y la organizacional, coordinando los objetivos individuales y organizacionales. Es necesario enseñar a los empleados a aprender a aprender¹²⁵.

Ahora bien, el esquema unipartidario de las legislaturas no sólo canceló la división de poderes¹²⁶, debido a la falta de independencia de los legisladores priistas en relación con los ejecutivos estatales, sino también implicó el control monopartidista de los cuerpos legislativos, desde los órganos de gobierno, pasando por las estructuras administrativas, hasta las comisiones legislativas. En

¹²⁴ Vid. PINTO CRISTIANI, M., "Desarrollo Organizacional", México, ed. Red tercer milenio, p. 33.

¹²⁵ Vid. PINTO CRISTIANI, M., "Desarrollo Organizacional", op. cit., loc. cit.

¹²⁶ Vid. MONTESQUIEU, "Del espíritu de las leyes", op. cit., loc. cit.

legislaturas estatales en las cuales ningún partido ha tenido mayoría en el congreso, se verifica una asignación e integración pluripartidista de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones, como es el caso del Estado de San Luis Potosí, cuestión que ha venido a impulsar la autonomía de los cuerpos legislativos para desempeñar sus funciones y atribuciones constitucionales¹²⁷. Sin embargo, también lo es que ese cambio no se ha dado de manera natural o planeado, sino con motivo a presiones más o menos obligatorias por las disputas del poder interno.

En síntesis, el surgimiento de gobiernos no unificados, ha provocado dos principales cambios en la legislatura local. En primer lugar, el Congreso del Estado, y el resto de legislaturas locales, han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir con un cierto grado de cercanía a verdaderas instituciones de contrapeso frente a los gobernadores, como consecuencia de la no coincidencia de mayorías en el legislativo. En estas circunstancias, de a poco, se ha venido rompiendo la vieja inercia de subordinación del poder legislativo potosino hacia el Poder Ejecutivo, activándose la división de poderes que estipulan los marcos constitucionales¹²⁸. En segundo lugar, las legislaturas experimentan un cambio institucional interno como respuesta a las situaciones de creciente pluralidad partidaria. Las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones. Empero, como es el caso del sujeto de estudio, justo ese cambio que es de suyo deseable, también lo es que ha puesto en evidencia la incapacidad de la institución para responder a las grandes necesidades de la sociedad, que desde el ámbito legislativo se requiere. Ese cambio a desvelado la sorpresiva pero inevitable independencia de los legisladores frente al gobierno en turno, incluso en varios casos, en relación al partido que los llevó al poder. De igual forma, puso al descubierto la incapacidad de generar una agenda autónoma, y otra coordinada,

¹²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículo 57, LXII Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

¹²⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 49. Congreso de la Unión.

con los planes, programas y políticas públicas que subyacen de los planes nacionales o estatales de desarrollo, de la federación y del estado, provocando un rumbo no tan claro de nación. En ese sentido, ha puesto en la mesa de la discusión la necesidad de contar con cuerpos legislativos mejor preparados; que estén capacitados para las grandes transformaciones del país y de cada una de las entidades federativas. Al respecto, no solo se refiere a la simple modificación al principio que señala que sin mayores requisitos baste ser ciudadano para poder votar y ser votado, sino el hecho indiscutible que obliga a contar con asesores, y personal subordinado apto, capaz y con el perfil idóneo para desarrollar su servicio con un mínimo de eficiencia, eficacia, y bajo los principios constitucionales de legalidad, certeza y certidumbre jurídica.

Continuando con PINTO CRISTIANI¹²⁹, los cambios son constantes y se debe tomar en cuenta el ambiente interno y externo para realizarlos. Los cambios son inicialmente generados por la alta gerencia de la organización y varían de acuerdo con la situación, el ambiente de trabajo, así como con la estructura y la tecnología que utilice la organización. Se pueden encontrar cambios orientados hacia objetivos como los cambios, en los procedimientos de trabajo, en los productos, en la organización, y en el ambiente de trabajo. En su origen, los cambios tienen y deben ser voluntarios, y con la participación activa de los integrantes para propiciar los efectos deseados. En el caso concreto, según la evidencia empírica que más adelante se reseñará, se puede advertir que los cambios se han dado al interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí, pero no siempre han sido voluntarios, sino forzados, obligados o simulados en su amplia mayoría, lo que no resulta del todo afortunado al momento de su implementación, por no ajustarse enteramente al cumplimiento de los objetivos, cuando los hubiere.

¹²⁹ Vid. PINTO CRISTIANI, M., "Desarrollo organizacional", op. cit., loc. cit.

Y es que, en el ámbito de la administración pública, los desaciertos de la política, debilita a las instituciones u organizaciones del estado. Sus reglas tienden a tergiversar los principios, toda vez que sus miembros pareciera solamente buscan la consecución de sus propios fines o intereses, o del grupo, y no aquellos que surgen de las mismas instituciones, las cuales deben perseguir el bien común de la sociedad en su conjunto, a través de las facultades de imperio y sus potestades constitucionales.

Así, la autoridad de los partidos sobre los legisladores se refuerza en la arena parlamentaria. En efecto, al ser los partidos, y no los diputados en lo individual, los que se figuran como entes responsables ante el electorado en las contiendas electorales, los líderes partidistas tienen la encomienda de vigilar y controlar las decisiones legislativas que adopte su grupo parlamentario, pues finalmente afectarán, para bien o para mal, la reputación colectiva del partido; los líderes parlamentarios se convierten en los vigilantes de los intereses del partido en la legislatura. Para asegurar su influencia, en el caso del Congreso del Estado de San Luis Potosí, de los 27 diputados que integran las 10 fracciones parlamentarias representadas al interior de la actual legislatura, se encuentran 3 presidentes de los órganos máximos de dirección partidista. De ese modo, el presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Martín Juárez Córdova, dirige y coordina los trabajos y la agenda de su instituto político. Lo mismo sucede con los diputados, Eugenio Govea Arcos y Oscar Carlos Vera Fabregat, actuales presidentes de sus respectivos partidos, Movimiento Ciudadano y Conciencia Popular, respectivamente¹³⁰. Caso análogo el de la diputada Martha Barajas García, ex dirigente del Partido Nueva Alianza, o del diputado Rubén Guajardo Barrera, quien ostenta un cargo de alta jerarquía al interior del Partido Acción Nacional, y es público y conocida su cercanía con el diputado Federal Xavier Azuara Zúñiga, quien es actual presidente del Comité Ejecutivo Estatal del mismo partido en San Luis Potosí. Es preciso mencionar que en la Legislatura anterior, se dio el caso similar a la actual, cuando formaron

¹³⁰ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, “LXII Legislatura, 2018-2021”, op. cit., loc. cit.

parte los ex diputados, Manuel Barrera Guillén y José Belmárez Herrera, dirigentes estatales de los institutos, Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo, respectivamente.

Como se puede apreciar, los dirigentes de los partidos políticos cuentan y tienen con una gran ascendencia respecto a sus homólogos partidistas, al compartir funciones legislativas y de dirección en cada uno de los institutos políticos a los que pertenecen; sin mencionar, como es el caso del diputado Martín Juárez Córdova, quien además tiene afinidad directa con Juan Manuel Carreras López, gobernador del Estado de extracción priista. Ello ha dado como resultado que estos concentren una gran cantidad de facultades en el proceso de toma de decisiones en el congreso, lo cual opera en contra de la autonomía e influencia de los legisladores en lo individual, y de las comisiones en los resultados legislativos. Al respecto, BOBBIO¹³¹, reflexionaba:

“La mayor parte de los hombres tiene la memoria débil, cuando no se trata de sus propias heridas. Debe existir alguien que asuma la tarea de representar la memoria colectiva, y por tanto que nos ayude a entender sin olvidar.

(...), el poder es más eficaz en cuánto más sabe, ve, conoce, sin dejarse ver.”

Entre las atribuciones clave en poder de los líderes parlamentarios, ejercidas a través de los órganos de gobierno del congreso del estado, se encuentran la asignación y remoción de los miembros de las comisiones, control sobre los recursos económicos, de asesoría, y sobre la agenda legislativa. Esta centralización de facultades provoca que la capacidad e influencia de los diputados individuales sea escasa.

3. Estructura organizacional. Los órganos de soporte técnico, de apoyo y de control

¹³¹ Vid. BOBBIO, N., “El futuro de la democracia”, op. cit., p.p. 117-118.

Los órganos de soporte técnico, de apoyo y de control del Congreso del Estado, parten del principio siguiente: coadyuvar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Institución a través de acuerdos legislativos y políticos, además de participar en la administración parlamentaria, así como nombrar a los principales funcionarios. Es preciso mencionar que la intervención de los diputados que lo integran es decisiva en las decisiones que se toman. Entre las principales facultades de los órganos de gobierno de la legislatura local se encuentran las de: a) proponer a los integrantes de las comisiones; b) proponer y/o nombrar al Oficial Mayor, y demás personal directivo de alto nivel; administrativos y de asesoría y secretariado técnico; esto es, las facultades más importantes de gobierno del cuerpo legislativo se encuentran centralizadas en manos de los líderes de los grupos parlamentarios. El fundamento legal se encuentra tanto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí¹³², la cual es de orden público y establece las bases para la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado, así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí¹³³, el cual es de observancia para el Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; así como para quienes ejerzan el derecho de iniciativa que establece el artículo 61 de la Constitución Política del Estado; y es de observancia general en todo lo relativo al ejercicio de las atribuciones que competen al poder legislativo conforme a la ley.

Tal y como se sostuvo en el capítulo precedente, la administración pública no se encuentra situada de manera exclusiva al interior del poder ejecutivo, facultad formal de este, sino también dentro de los demás poderes tradicionales, entre los que se encuentra el poder legislativo del estado, facultades materiales que también tiene el poder judicial.

¹³² SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo, 15-19.

¹³³ SAN LUIS POTOSÍ: REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO, 2018, Artículos, 10-111.

En este caso, el Congreso del Estado tiene como sustento primario el modelo weberiano-burocrático; es decir, una compleja estructura jerárquica, caracterizada por la acentuada división del trabajo y puestos que deben regir su vida institucional, con base en los principios constitucionales, legales y reglamentarios; planes organizacionales y agendas públicas que son pensadas desde la perspectiva de los partidos integrantes de la legislatura; manejo de recursos públicos para la consecución de los fines, pero sin facultades operativas o ejecutivas, como sí acontece con el poder ejecutivo del estado; servidores y funcionarios públicos, los unos seleccionados mediante un proceso democrático a través del voto directo, y los otros, mediante un proceso de selección y nombramiento directo de los primeros, entre los que se encuentran empleados técnicos, administrativos y auxiliares, así como otros principios ya analizados con anterioridad¹³⁴. A continuación, se analizará ese proceso, con sus formalidades e informalidades, que roza el ejercicio de facultades extralegales; que es el fundamento base de este trabajo de investigación.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado¹³⁵, el Congreso contará con los siguientes comités:

I. De Administración;

II. Del Instituto de Investigaciones Legislativas;

III. De Orientación, Gestoría y Quejas;

IV. De Reforma para la Competitividad y Desarrollo Sustentable del Estado;

V. De Información, y

VI. Del Sistema de Gestión de Calidad.”

Es oportuno resaltar que todos los comités cuentan con facultades y obligaciones perfectamente definidas, con excepción del comité de administración. Esto significa que este funciona sin apego a la ley, por no

¹³⁴ Vid. DUEK, C., y G. INDA: “La teoría de la estratificación social de Weber: un análisis crítico”, en Revista Austral de Ciencias Sociales, Volumen 11, mayo 2006, p.p. 5-24.

¹³⁵ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo, 119.

encontrarse en ninguna parte del ordenamiento en trato disposición alguna que regule sus atribuciones, ni ámbito de competencia, lo que genera una abierta discrecionalidad e informalidad por parte de sus integrantes, al ser todos ellos diputados, y contar con asesores sin un perfil profesional claro, por no estar en la norma de manera específicas esas actividades.

Los órganos de soporte técnico, de apoyo y de control del congreso del estado, son dependencias responsables y “especializadas” en los ámbitos de competencia que respectivamente les señala la presente Ley, el Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

Según lo establece el mismo ordenamiento orgánico en análisis¹³⁶, los órganos técnicos y de apoyo tienen la finalidad de apoyar, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a sus propias atribuciones al personal adscrito, a los órganos de decisión, de dirección y de trabajo parlamentario del congreso, como son las comisiones permanentes existentes, en el cumplimiento de sus atribuciones. Sus funciones generales son las siguientes:

I. De los órganos de soporte técnico¹³⁷:

a) De la oficialía mayor: dependiente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado, a la que corresponde la atención de los aspectos administrativos del Congreso, a través de:

1. La coordinación de finanzas: encargada de la administración de los recursos financieros del congreso, de la que dependerán las adquisiciones de acuerdo con el reglamento.

¹³⁶ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo, 126.

¹³⁷ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo, 98.

2. La coordinación de servicios internos: a la que compete la administración de los recursos humanos, materiales y de los servicios generales. De esta coordinación dependerán el almacén, el centro de fotocopiado, el parque vehicular, y la intendencia.

3. La coordinación de informática: encargada del sistema y la red del congreso.

4. La oficialía de partes: a la que corresponde la recepción, revisión y registro de documentos presentados al Congreso del Estado, y su distribución a los órganos de este; dependiendo de la naturaleza de los mismos.

5. El archivo general del congreso: al que corresponde la clasificación y resguardo de los documentos históricos del Congreso del Estado.

b) Del instituto de investigaciones legislativas: dependiente del comité respectivo: al que corresponde, por conducto de su coordinador e investigadores adscritos, el apoyo técnico jurídico, a través de la investigación documental y de campo exclusivamente, en los diversos asuntos legislativos de la competencia del congreso, así como mediante la capacitación parlamentaria, conforme a lo determinado en su reglamento. Dependen de este Instituto:

1. La unidad de investigación y análisis legislativo: a la que corresponde la investigación jurídica, documental y de campo, que fundamente el trabajo legislativo de las comisiones.

2. La unidad de informática legislativa: a la que corresponde el acopio, clasificación, actualización, generación de bases de datos y actualización de la legislación del estado.

3. La biblioteca: el acopio, clasificación y resguardo de los documentos, material bibliográfico, hemerográfico y audiovisual, para la consulta del público

en general y, en su caso, el préstamo a los diputados y al personal del congreso,
y

II. De los órganos de apoyo, administrativos y de control¹³⁸:

a) La coordinación general de servicios parlamentario: dependiente de la directiva, a la que corresponde la asistencia y realización de los trabajos necesarios para que esta se encuentre en condiciones de ejercer sus funciones; así como la actualización de la página de internet del congreso, de la información de la actividad legislativa, y en lo correspondiente a la gaceta parlamentaria; además, proponer el protocolo para el desarrollo de las sesiones del pleno, y la diputación permanente.

b) La coordinación de asesoría y secretariado técnico de comisiones: dependiente de la Junta de Coordinación Política en la parte relativa a asesoría le corresponde, a través de sus asesores adscritos, el apoyo a las comisiones de congreso en materia exclusivamente de dictamen; y en la parte correspondiendo a secretariado técnico, la organización de las reuniones de las comisiones, la elaboración de las actas y órdenes del día; enlaces, citatorios, correspondencia, asuntos de trámite y demás asuntos parlamentarios.

c) La coordinación de asuntos jurídicos: dependiente de la directiva, a la que corresponde la atención de los asuntos jurídico-contenciosos en los que el congreso sea parte, así como la representación jurídica del mismo en asuntos laborales, y los demás que determine el reglamento; así mismo, la asesoría en los asuntos de orden constitucional, administrativo, laboral, civil, penal y en los demás aspectos legales que atañen al congreso; de la que dependerá la unidad de notificaciones: a la que corresponde el desahogo de las notificaciones, emplazamientos, citaciones, requerimientos y demás diligencias análogas, con

¹³⁸ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo 126.

motivo de los procedimientos administrativos y ejercicio de atribuciones legislativas que competen al congreso del estado directamente, o por conducto de alguno de sus órganos.¹³⁹

d) La coordinación de comunicación social: dependiente de la directiva, a la que corresponde la difusión de las actividades institucionales y de la legislación del estado; la edición bimestral impresa de la gaceta parlamentaria; así como el apoyo en las relaciones públicas del congreso.

e) La contraloría interna: dependiente de la Junta de Coordinación Política, a la que corresponde la evaluación y control del desempeño de los servidores públicos del congreso; así como la sustanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa en que incurran los mismos, y la imposición de las sanciones correspondientes, para lo cual deberá llevar un registro relativo a las sanciones impuestas e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones de los servidores públicos, así como los medios de impugnación y su resolución con carácter definitivo, responsabilizándose de realizar la captura, así como envío oportuno y veraz de la información a la auditoría superior del estado, para ser inscrito en el registro estatal de servidores públicos sancionados e inhabilitados. De su competencia quedan exceptuados los integrantes de la asamblea legislativa.

f) Unidad de evaluación y control: dependiente de la comisión de vigilancia, a la que le corresponde vigilar que los servidores públicos de la auditoría superior del estado desempeñando sus funciones en términos de la ley en la materia¹⁴⁰; así como aquellas que le asigne la propia comisión.

4. La informalidad como regla general

¹³⁹ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, op. cit., loc. cit.

¹⁴⁰ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO, 2018, Artículos, 94, y 95.

La burocracia y la informalidad representan aparentemente el extremo opuesto, tal y como se sostuvo líneas atrás; en cuanto al primero de los conceptos es una noción estrechamente vinculada al orden y la legalidad, la estandarización y formalización, el mundo de las normas y los procedimientos; en cuanto al segundo de ellos, su flexibilidad podría indicar la ausencia de los elementos anteriores¹⁴¹.

Aquella descripción del tipo ideal burocrático (y el análisis de su desarrollo histórico) realizado por el sociólogo WEBER coloca a la organización burocrática como la mejor expresión de la racionalidad instrumental y como fenómeno paralelo de la democracia. Para WEBER¹⁴², como ya se dijo, la burocracia moderna debía poseer algunos elementos esenciales: un sistema impersonal de reglas, procedimientos y nombramientos; la distribución clara y especializada de tareas y puestos; la condición de idoneidad de los funcionarios; la separación de la esfera privada de estos y de la esfera política u oficial; un sistema jerárquico de subordinación y control; estabilidad en el empleo y remuneración ligada a atributos del cargo y no de la persona y la utilización de la normativa o legalidad, como elemento de la regulación del proceso de decisión. A través de la rutinización, estandarización, formalización, se resta poder discrecional a los funcionarios y se obtiene eficiencia y eficacia en el logro de los fines. Casos que se analizarán líneas más adelante, para soportar la hipótesis consistente en que la informalidad deriva de la ley, pero también de los rasgos políticos que caracterizan a las organizaciones legislativas.

Sin embargo, es posible observar en las organizaciones sociales un conjunto de comportamientos guiados por normas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar al interior de la misma: ciertos códigos no escritos, ciertas reglas invisibles. Estas conductas ponen en evidencia la falta de acatamiento a las normas legales, el

¹⁴¹ Vid. WEBER, M., "Estructuras del poder", op. cit., loc. cit.

¹⁴² Vid. WEBER, M., "Estructuras del poder", op. cit., loc. cit.

apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas; o de legislar en pro de la consecución de los fines últimos.

Sobre dicha realidad, se asienta una imagen popularizada de las organizaciones sociales y su burocracia, la cual remite a la falta de transparencia, acentuado ejercicio de la corrupción, favoritismo, clientelismo político, incumplimiento, etcétera.

En ese sentido, según ALCÁNTARA¹⁴³, la gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su entorno o son intrínsecas a éste. Este concepto se enmarca en el ámbito de "la capacidad de gobierno". Este se da siempre en un ámbito social tal, en el que se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político. Para el autor, la ideología y el programa quedan, pues, equiparados en el mismo nivel conceptual entendiendo por tales un conjunto internamente consistente en proposiciones que generan demandas proscriptivas y prescriptivas sobre el comportamiento humano, y que tienen implicaciones con respecto a lo que es éticamente bueno y malo, de qué forma deben distribuirse los recursos de la sociedad y en qué lugar reside propiamente el poder¹⁴⁴.

Analizadas que son las tendencias generales y algunos rasgos que caracterizan a las estructuras de asesoría en el congreso local, este cuenta con un Instituto de Investigaciones Legislativas o área dedicada a la investigación parlamentaria; dispone de biblioteca; se prevé en la ley orgánica un sistema de información; se contempla en sistemas de archivo; se destaca la regulación

¹⁴³ Vid. ALCANTARA, M., "Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio", España, ed. FCE, 2011, p.p. 55-92.

¹⁴⁴ Vid. ALCANTARA, M.: "Partidos políticos latinoamericanos: ¿Instituciones o máquinas ideológicas?", 2ª edición, España, ed. Gernika, 2006, p. 151

expresa sobre una coordinación de asesoría y secretariado técnico de comisiones, por solo mencionar algunos¹⁴⁵.

Sin embargo, tales tópicos por sí mismos no bastan para tener una idea del funcionamiento de los servicios de asesoría y apoyo legislativo, ni la calidad de los mismos. Esto es así porque respecto al Instituto de Investigaciones Legislativas se advierte una marcada debilidad. Cuenta con un número ínfimo de personas laborando “efectivamente”, dentro del mismo, y en relación con la permanencia de los titulares de esta área, no es poco frecuente su sustitución. Como se verá más adelante, cuenta con 20 prestadores de servicios bajo el esquema asimilables a salarios, sin que alguno esté físicamente en el lugar o tenga funciones específicas.

Por otro lado, si bien se desprende de la solicitud hecha por el tesista ante la unidad de transparencia y acceso a la información pública, la presencia de asesores adscritos al mismo, lo cierto es que solo algunos de ellos cuentan con maestrías, y ninguno tiene doctorados o formación académica en materia de investigación, o trabajos relacionados con la función, lo que de suyo pone en franca debilidad el trabajo que este realiza. A ese respecto, según la práctica legislativa del investigador, no existe evidencia alguna del apoyo coordinado que el Instituto le brinda a las comisiones de dictamen, según las funciones que se desprenden de la ley orgánica¹⁴⁶ y del reglamento¹⁴⁷ antes mencionados, como es el apoyo técnico jurídico, a través de la investigación documental y de campo exclusivamente, en los diversos asuntos legislativos de la competencia del congreso, así como mediante la capacitación parlamentaria; la investigación jurídica, documental y de campo, que fundamente el trabajo legislativo de las comisiones, y el acopio, clasificación, actualización, generación de bases de datos y actualización de la legislación del Estado. En ese último caso, baste con

¹⁴⁵ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, op. cit., loc. cit.

¹⁴⁶ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, op. cit., loc. cit.

¹⁴⁷ SAN LUIS POTOSÍ: REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO, 2018, Artículo 184.

analizar la página del Congreso del Estado para advertir un rezago manifiesto en la actualización periódica de las normas que se aprueban, y se encuentran disponibles para su consulta en la página institucional.

En relación a lo antes mencionado, es relevante destacar la importancia del conocimiento y aplicación de los métodos y técnicas de investigación en el campo de la creación de las leyes, ya que radica en la adquisición de las herramientas necesarias para el desempeño eficiente y eficaz del desempeño profesional, pero además, porque conlleva la regulación de conductas que suceden en la sociedad que, a través de un método, orienta el directriz y el camino a seguir del poder legislativo, así como las políticas públicas que han de resolver, o prevenir problemas de toda naturaleza; en pos del bienestar común.

Esto quiere decir que las herramientas empíricas serán útiles para enriquecer el análisis con base en el estudio de las fuentes reales del derecho: los hechos y los testimonios, así como las documentales, las cuales están relacionadas con el estudio de la información producida o elaborada por los demás, y que servirán de base para que, de forma racional, objetiva y estadística, se tomen buenas y mejores decisiones. Sin embargo, a pesar de la importancia de ese trabajo, no existe una coordinación adecuada, por no decir existencia nula, entre el Instituto de mérito y las comisiones legislativas, de tal suerte que tanto las iniciativas presentadas por los diputados, como los proyectos de dictamen que son elaborados por las comisiones permanentes, y los dictámenes que son discutidos y, en su caso, aprobados por el Pleno del Congreso del Estado, para después formarse en ley, carecen de información, soporte documental o evidencia empírica surgida de trabajos producidos por el Instituto, generando una serie de producción legislativa discrecional, vaga en cuanto a los fundamentos que la motivan y soportan. En términos del Reglamento, dentro de las formalidades de las iniciativas de decreto, se encuentran la justificación, la información relativa a los beneficiarios, argumentos, utilidad, consideraciones,

conclusiones y proyecto de decreto¹⁴⁸; sin embargo, ante la desarticulación y falta de operación del instituto, tanto diputados como las comisiones, carecen de un trabajo sólido y racional para enriquecer las iniciativas que impulsan, o para resolverlas.

Es decir, aun y cuando se sigue en apariencia el procedimiento formal de la creación de las leyes, también lo es que el debate de ideas está soportado en trabajos elaborados en términos informales, dejando a la discrecionalidad o la pericia de quiénes los elaboran, o a la buena fe e intereses que persiguen, las decisiones que más adelante serán materia de la ley, o de las políticas públicas que implemente el poder ejecutivo. Ahora bien, al respecto, ha de recordarse que, con base en la constitución local, el poder ejecutivo cuenta con el derecho de iniciativa¹⁴⁹, y de acuerdo a la propia norma, deberá adjuntar el impacto presupuestal que genere su propuesta, siendo el único sujeto de este derecho al cual se le requiere. Para el resto de promoventes, no aplica. Sin embargo, como parte del procedimiento de aprobación de las mismas, las comisiones deberán cumplir con diversas formalidades, entre ellas una parte en la que se hará referencia a su constitucionalidad, con relación a las constituciones federal y local; sus antecedentes; estructura jurídica; justificación, y pertinencia; además, un cuadro comparativo entre las leyes vigentes y la iniciativa propuesta. Asimismo, expondrá con precisión las modificaciones, ajustes de contenido normativo y estructura que haya realizado, en su caso, la comisión; con los argumentos y razones que los sustenten; así como la valoración técnico-jurídica que de la misma se haya hecho, y que dé lugar a su aprobación o desechamiento por improcedencia. Igualmente, contendrá una parte resolutive en la que se establezca si el dictamen se aprueba en sus términos; se aprueba con modificaciones de la comisión; se desecha; o se formula con carácter suspensivo a efecto de definir un tiempo razonable para su resolución definitiva¹⁵⁰, Es

¹⁴⁸ SAN LUIS POTOSÍ: REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO, 2018, Artículo 61.

¹⁴⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículo 61.

¹⁵⁰ SAN LUIS POTOSÍ: REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO, 2018, Artículo 86.

evidente la necesidad de conocimiento técnico, jurídico y especializado, no solo en las prácticas legislativas, sino en el conocimiento global y multidisciplinario necesario para poder comprender e implementar conceptos e ideas en relación a diversas problemáticas que en las iniciativas se plantean.

Aunado a lo anterior, por disposición legal o cultura organizacional, no existe la obligación para que las comisiones adjunten o elaboren el impacto presupuestal en los dictámenes que reformen, adicionen, o expidan las leyes del estado, ni tampoco el Instituto participa en ese trabajo, lo que provoca un desconocimiento total acerca de los alcances, impacto económico y viabilidad en la implementación de las políticas públicas que se generan con motivo del proceso legislativo.

Por otro lado, la biblioteca en un congreso es una herramienta imprescindible para el apoyo del trabajo legislativo, siempre y cuando esté diseñada para tal fin. En el Congreso del Estado de San Luis Potosí, tal y como ya se dijo, se dispone de biblioteca; no obstante, no se cuenta con una biblioteca entendida en el sentido de elemento indispensable para el trabajo parlamentario responsable, ya que no cuenta con un espacio significativo ni para el resguardo de textos ni un área de consulta para ello, así como tampoco cuenta con los ejemplares necesarios, ya sea en físico o en digital, en relación a distintas áreas del conocimiento o en materia legislativa. No se deja de mencionar que quiénes se encuentran a su cargo, no cuentan con la formación o perfil necesario para el puesto.

Respecto a las estructuras de apoyo de las comisiones en el Congreso del Estado, se ha establecido la figura de la coordinación de asesoría y secretariado técnico¹⁵¹, cuya encomienda es dar seguimiento a la agenda, así como preparar y asesorar los trabajos de los miembros de una comisión. De igual manera, ha de decirse que existen otras áreas al interior del Congreso del Estado

¹⁵¹ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo 126.

que también cuenta con la necesidad de asesores, como lo es en la coordinación de asuntos jurídicos. Independiente de ello, la realidad muestra que, en su mayoría, los asesores no son funcionarios permanentes; es decir, que trasciendan de legislatura en legislatura, y su acceso al cargo no deriva en un procedimiento por oposición o en razón del mérito, ya que responde a la consideración de una plaza que designa el presidente de la comisión en turno, como espacio de poder, o alguno del resto de diputados, a manera de cumplir con sus compromisos partidarios, más allá de una función específica que no tienen. Esta situación desvirtúa la labor de los asesores y secretarios técnicos, quienes frecuentemente acaban fungiendo como “secretarios particulares” del presidente de comisión o del grupo parlamentario al que pertenecen, en lugar de desempeñar una labor técnica, profesional y enfocada a los temas parlamentarios que atañen a la comisión; y por sobre todas las cosas, a un perfil profesional en las prácticas parlamentarias.

Como se estableció a supra líneas, el Congreso del Estado de San Luis Potosí¹⁵², cuenta con 27 diputados; 15, por el principio de mayoría relativa (voto directo), y 12, por el principio de representación proporcional (espacio asignado a los partidos a través del voto indirecto). Adicional a ello, el poder legislativo tiene un total de 281 trabajadores, de los cuales 12 son de confianza y 146 son trabajadores de base, los cuales cuentan con diferencias de puesto, salario y prestaciones laborales según el nivel tabular en el que se ubican, de acuerdo a la norma burocrática local¹⁵³.

Un dato relevante es que según la página de transparencia institucional del Congreso del Estado, y a solicitud expresa en términos de los artículos, 6º y 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este cuenta, además, con 123 “trabajadores”, bajo el rubro NO SE GENERA; es decir, según

¹⁵² CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018. LXII Legislatura del Estado.

Recuperado en: <http://congresosanluis.gob.mx/trabajo/transparencia/normatividad#>. 12 de septiembre de 2018.

¹⁵³ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, 2018, Artículos, 8, 9, 10, 11, y 12.

el Congreso del Estado, tiene diversas formas de contratación, y aunque si bien el mismo señala el lugar de adscripción, también lo es que no queda claro el puesto, ni las funciones así como el espacio que ocupan, o el contacto para localizarlo. Se podría presumir que este tipo de trabajadores se ubican dentro de aquellos que la ley reconoce como eventuales, sin embargo, cómo se verá más adelante, se está en presencia de una informalidad y discrecionalidad en la manera de contratar trabajadores, y un acto de aparente simulación de actos jurídicos en materia burocrática. De acuerdo a diversos criterios jurisprudenciales realizadas por los tribunales judiciales encargados de interpretar la norma jurídica aplicable, se considera acto simulado aquel en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas¹⁵⁴.

Por otro lado, menos de la mitad de estos no acuden a prestar sus servicios dentro de las instalaciones del Congreso del Estado, razón por la que se podría presumir válidamente que son de aquellos que en medio se denominan “aviadores”; es decir, personal que no tiene asignado un puesto o función específica, que son contratados por razones eminentemente políticas o compromisos de los partidos que integran el cuerpo colegiado legislativo, con formación profesional escasa, en el caso que contaran con ella, y que su actividad se reduce a asistir de manera puntual por el pago quincenal.

Dentro de la información analizada, y se acuerdo a las obligaciones que en materia de transparencia y acceso a la información pública el Congreso del Estado debe cumplir¹⁵⁵, este tiene un apartado dedicado a un personal contratado bajo el esquema de servicios profesionales por honorarios. En este indica los nombres de las personas, fecha de contratación y un esqueleto sin requisitar de un contrato que establece las condiciones generales de trabajo.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Tesis: I.3o.C.142 C, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, p. 1960.

¹⁵⁵ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO, 2018, Artículos, 23, 24, 64, 74-94.

¹⁵⁶ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, “LXII Legislatura, 2018-2021”, Op. cit., loc. cit.

Así, el Poder Legislativo del Estado cuenta con 123 personas contratadas bajo el esquema antes referido, coincidiendo con el mismo número de aquellos que en el párrafo anterior fueron identificados bajo el rubro NO SE GENERA. Del número total de prestadores de servicios profesionales por honorarios o asimilables a salarios, se desprende que el 4 % se encuentra adscrito al archivo administrativo e histórico; el 2,40%, se encuentra adscrita a la coordinación de finanzas; el 25 %, se encuentra adscrito a la coordinación de servicios internos; 10,56 %, se encuentra adscrito a la coordinación de informática; el 16,26 %, se encuentra adscrito al instituto de investigaciones legislativas; el 2,40 %, se encuentra adscrito a la coordinación general de servicios parlamentarios; el 16,26 %, se encuentra adscrito a la coordinación de asesoría y secretariado técnico; el 5,69 %, se encuentra adscrito a la coordinación de asuntos jurídicos; el 3,25 %, se encuentra adscrito a la coordinación de comunicación social; el 0.80 %, se encuentra adscrito a la contraloría interna; el 12,69 %, se encuentra adscrito a la junta de coordinación política; y el 0,80%, se encuentra adscrito a la directiva, todas ellas pertenecientes al Congreso del Estado de San Luis Potosí¹⁵⁷. Es decir, vista la necesidad de los trabajos, el perfil técnico y especializado de las personas que se requieren al interior del instituto de investigaciones legislativas, de la coordinación de asesoría y secretariado técnico, de la coordinación de informática, de la coordinación de asuntos jurídicos, de la junta de coordinación política, y de la mesa directiva del Congreso del Estado, en su conjunto acumulan el 61,76 %, de prestadores de un servicio personal en los términos arriba señalados.

Dato no menor es que en parte alguna de la institución, ni a través de transparencia, se encuentra el perfil y experiencia de los asesores contratados en las distintas áreas antes descritas, lo que cobra relevancia, ya que justamente se incorporaron al servicio bajo un esquema de servicios profesionales por honorarios; luego entonces, no debe pasar por alto que la contratación bajo el mismo, no está reconocida por la legislación en materia burocrática del Estado,

¹⁵⁷ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, “LXII Legislatura, 2018-2021”, op. cit., loc. cit.

ni tampoco lo es en materia laboral, por estar dentro del ámbito del derecho civil. De igual modo, la circunstancia de que a una persona se le cubra una cantidad periódica en forma de honorarios, no determina la existencia de un contrato de prestación de servicios profesionales, sino, en todo caso, lo que determina que exista un contrato de esa naturaleza son sus elementos subjetivos y objetivos, que pueden ser: que la persona prestataria del servicio sea profesionista, que el servicio lo preste con sus propios medios, que el servicio se determine expresamente, que cuente con libertad para realizarlo tanto en su aspecto de temporalidad como en el aspecto profesional propiamente dicho. Adicionalmente, ha de decirse que, de acuerdo a la consulta de información, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, los prestadores de servicios profesionales por honorarios, cuentan con diferencias más que notables en relación al monto que reciben por ese concepto, pues por el mismo tipo de contratación, misma áreas y temporalidad en el cargo, el que más gana percibe la cantidad mensual de \$ 46,500.00 pesos, mientras el que menos percibe, en las mismas condiciones y términos del que más, tiene asignada la cantidad de \$ 4,000.00 pesos; existiendo una media de cerca de los \$ 20,000.00 pesos mensuales; sin que de modo alguno se justifique o se motive el porqué de la diferencia económica mensual. Por último, en todos los casos, ninguno de los prestadores del servicio profesional por honorarios recibe alguna otra prestación económica al monto arriba señalado. Es preciso señalar que ninguno de los prestadores del servicio profesional por honorarios ingresó a la organización parlamentaria bajo el servicio civil de carrera¹⁵⁸.

Por otro lado, y en relación a los trabajadores de base, de los 146 trabajadores que conforman a ese grupo, solo 22 de ellos cuentan con un puesto que requiere formación profesional, técnica o especializada en área de adscripción, entre los que destacan: 15 asesores, de los cuales solo 12 se encuentran adscritos a alguna de las 21 comisiones legislativas que señala la

¹⁵⁸ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, “LXII Legislatura, 2018-2021”, op. cit., loc. cit.

ley¹⁵⁹, y el resto solo tiene el carácter de asesor; 2 secretarios de actas; 2 notificadores; y 2 programadores. Por cuanto hace a la remuneración salarial, los asesores de comisiones, los notificadores y programadores perciben al mes la cantidad bruta de \$ 23,909.06 pesos mensuales; misma cantidad recibe un asesor, en general. Un secretario de actas y acuerdos percibe la cantidad bruta de \$ 26,626.60 pesos.

Parte fundamental del proceso de fortalecimiento institucional es contar con un equipo sólido de profesionistas; preparados para llevar a cabo el proceso legislativo y capaz de adaptarse a los nuevos tiempos. Una de las maneras de medir la formalidad de las instituciones es medir el grado de estudios de quienes se suponen tienen como función primaria asesorar a los tomadores de decisiones; elaborar iniciativas y dictaminarlas a través de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica; racionalidad, objetividad y con base en la idoneidad, oportunidad y capacidad presupuestaria que derivan de las reformas, adiciones, derogación y abrogación de las leyes; con conocimiento de causa y bajo un sistema y método, incluso, de naturaleza científica y comprobable. En el caso potosino, de los 15 asesores al interior del Congreso del Estado, de los cuales 12 de ellos están adscritos a por lo menos una de las comisiones permanentes de dictamen, el 60 % cuenta con por lo menos licenciatura; el 20 % ha estudiado una especialidad, y el 20 % tiene un grado de maestría; sin que de la formación académica de ninguno de ellos se advierta contar con un doctorado en alguna rama del conocimiento. Del total de asesores, el 73,33 % de ellos tienen como base la licenciatura en derecho; el resto tienen formaciones distintas, ya sea en biología, ingeniería civil, ciencias históricas, o economía. Es preciso señalar que ninguno de los asesores ingresó a la organización parlamentaria bajo el servicio civil de carrera.

Los datos arriba descritos, contrarían la norma, en virtud de que la Ley Orgánica del Poder Legislativo dispone que el Congreso del Estado instituye el

¹⁵⁹ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo 98.

servicio parlamentario de carrera para sus trabajadores, a través de la oficialía mayor, la que instrumentará los mecanismos y fijará los criterios para la selección de personal, capacitación y ascenso; procurando en todo tiempo que los cargos sean ocupados a través de exámenes de aptitud y de oposición, en su caso, según la naturaleza de los mismos¹⁶⁰.

No es óbice decir que los asesores de base del Congreso, adscritos a la coordinación de asesoría y secretariado técnico, basan su trabajo en la preparación académica; empero, a pesar de que la mayoría cuenta con licenciatura en derecho, diplomados, cursos, congresos o asistencia a foros académicos, lo cierto es que su formación dista mucho de aquella que se esperaría de una institución sólida y profesional; no resulta pues una organización del conocimiento. Por otro lado, en descargo de lo antes dicho, la mayoría cuenta con experiencia superior a los 12 años en el cargo, lo que sin duda es un paliativo que les permite elaborar sus funciones y actividades con un cierto grado de eficacia.

Pero el trabajo legislativo tiene tantas variantes como aristas, según se puede apreciar de las atribuciones del Congreso del Estado de San Luis Potosí, que se desprenden de la Constitución Política del Estado¹⁶¹. En efecto, de acuerdo a los indicadores que miden el desempeño, la eficiencia y eficacia del poder legislativo en varias entidades federativas, entre las que destaca el estado de San Luis Potosí, según la organización no gubernamental denominada Congreso Calificado¹⁶², en materia de transparencia y acceso a la información pública, relata que el congreso cumple con la información completa, pues se encuentra disponible el control de iniciativas con status, controles de asistencia, y de intervenciones en tribuna, así como la gaceta parlamentaria. El Congreso del Estado de Querétaro¹⁶³, por su parte, tiene un comportamiento similar al

¹⁶⁰ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo 144.

¹⁶¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículo 57.

¹⁶² CONGRESO CALIFICADO. "Legislatura LXI". (Documento web). 2018.

Recuperado en: <http://congresocalificado.mx/congreso-calificado>. el 15 de noviembre de 2018.

¹⁶³ CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, "LIX Legislatura", op. cit., loc. cit.

congreso potosino, con un cumplimiento total de los puntos a considerar. A ese respecto, debe decirse que, en lo correspondiente a las iniciativas, el tesista advierte que la información no es del todo actual, toda vez que, de un ejercicio al azar, se descubrió que varias de aquellas que aparecían como pendientes, ya habían sido aprobadas o desechadas por el pleno.

Dentro de los indicadores, se encuentra el relativo al promedio de iniciativas presentadas por los diputados en lo individual. Así, de la fecha de instalación de la pasada legislatura, al día 13 de septiembre de 2018, los legisladores potosinos ocuparon el primer lugar nacional, con un promedio de 32,85 iniciativas por diputado. Cabe resaltar que el Congreso del Estado de Querétaro ocupa el segundo lugar nacional, teniendo un promedio de iniciativas presentadas por diputado de 10,88, es decir, una tercera parte que su homólogo. Este indicador puede ser engañoso, pues es evidente que un elevado número de iniciativas no entraña por sí mismo una mayor eficiencia legislativa, o mejor desempeño. Por otro lado, a mayor número de iniciativas es probable que incremente la posibilidad de que alguna de ellas sea aprobada en sus términos, o con modificaciones, pero también es probable que su calidad sea de naturaleza inferior, lo que generaría la tendencia a que estas pudieran ser desechadas; incidiendo al final en aumentar el índice negativo de eficiencia institucional, pues es complicado que el Congreso del Estado pueda procesar medianamente un número tan indiscriminado de propuestas¹⁶⁴. Baste decir que la capacidad instalada en número parecería suficiente para desahogar la carga de trabajo, pero como se vio en la conformación del mismo, tan solo 12 asesores se encuentran adscritos a las comisiones permanentes de dictamen, de los cuales solo la mitad cuentan con estudios de posgrado, y la distribución de los asuntos se da a partir de la materia que se trate. Dicho de otra forma, tan solo entre las comisiones de, Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia y Hacienda del Estado, acaparan más del 80 % de la totalidad de la carga legislativa¹⁶⁵.

¹⁶⁴ CONGRESO CALIFICADO. "Legislatura LXI". op. cit., loc. cit.

¹⁶⁵ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", op. cit., loc. cit.

En ese contexto, por lo que hace al rubro de iniciativas aprobadas, nuevamente el Estado de San Luis Potosí ocupa el primer lugar, con un promedio de 9,2 por cada diputado. Al igual que el indicador anterior, el Congreso del Estado de Querétaro, ocupa el segundo lugar, con 6,52 iniciativas aprobadas por cada diputado, lo cual resulta lógico, al ser de las legislaturas que más iniciativas presentan, junto con los legisladores potosinos; empero, la diferencia estriba en que el congreso queretano cuenta con una eficacia del 60 % entre el número de iniciativas presentadas y el número de aprobadas, lo que no sucede con los legisladores potosinos, al representar tan solo el 28,12 % de iniciativas aprobadas frente al total de presentadas¹⁶⁶.

Por lo que hace a la eficacia legislativa, que se refiere a las iniciativas dictaminadas (procedentes, improcedentes, sin materia o caducadas), y a contrario sensu del número de iniciativas que se presentan en el poder legislativo del estado, esa Soberanía ocupa el nada honroso lugar 19, con el 33,60 % de efectividad, frente al lugar número 14 del Congreso del Estado de Querétaro, con un 56,10 % de efectividad. Este indicador es importante porque permite resaltar la productividad legislativa de la institución. Así, como bien lo señala el estudio, una alta presentación de iniciativas no promueve la eficacia legislativa, ante la enorme demanda de propuestas de todo tipo, de tal suerte que ninguno de los estados que se encuentran entre los promedios más altos de presentación de iniciativas están dentro de los doce primeros lugares de resolución de las mismas¹⁶⁷.

En esa tesitura, la eficiencia y eficacia legislativa es inversamente proporcional a la calidad de los servidores y funcionarios públicos que son base fundamental del proceso legislativo: diputados y asesores. Como ya se dijo, la disfunción del sistema democrático nos hace colegir que no se puede prescindir del derecho que todos los ciudadanos tienen para ser votados, con

¹⁶⁶ CONGRESO CALIFICADO. "Legislatura LXI". op. cit., loc. cit.

¹⁶⁷ CONGRESO CALIFICADO. "Legislatura LXI". op. cit., loc. cit.

independencia de su formación académica, al no ser un requisito constitucional¹⁶⁸ para aspirar a desempeñar un cargo público a través de las urnas; sin embargo, lo que si se puede realizar es un cambio en la cultura institucional con el propósito de su fortalecimiento, para que mejores profesionales del conocimiento y del proceso legislativo, con independencia de su género, ocupen los cargos por nombramiento, en lo especial de aquellos que requieren una mayor formación académica, experiencia en el ámbito parlamentario, y conocimiento de las prácticas políticas, administrativas, y legales; de tal suerte que se esté en condiciones de alcanzar el bien común mediante una institución que recobre la confianza y la credibilidad perdida de la sociedad, así como logre la consecución de los objetivos y metas planteados, y por último, sea un fiel contrapeso del poder, de sus singularidades y sobre todo, abierta a la ciudadanía. El desarrollo organizacional y la modernización del Congreso del Estado, es de gran importancia para resolver una gran cantidad de problemas de la sociedad, y es preciso poner en la agenda pública local justamente las demandas que ponen al poder legislativo en los últimos lugares de percepción, para estar a la altura de las circunstancias, con la misma o mayor intensidad cuando concurren elecciones equitativas y limpias. El reto no es sencillo y requiere mucha dedicación, empeño, recursos y, sobre todo, voluntad política de los actores en cuestión. Dicho de otra manera, el rompimiento del paradigma implica poner en el centro de la demanda, la eficacia y eficiencia del Congreso del Estado de San Luis Potosí, para estructurarla de manera profesional, sin que ello signifique desconocer los derechos laborales de la mayoría de trabajadores; operando con transparencia, con base a resultados y rendición de cuentas a la ciudadanía¹⁶⁹.

Por último, una de las principales críticas a la administración pública, federal, estatal y municipal, de la cual no sustrae el Congreso del Estado de San Luis Potosí, es que han venido funcionando como un espacio en el cual se pagan

¹⁶⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículos, 34, 35, 55, y 82.

¹⁶⁹ Vid. VIEJÓ, M.: "La democracia política, social y económica". (Documento web). 2014. Recuperado en: <https://www.researchgate.net/publication/>. 23 de octubre de 2018, párr. 4.

favores políticos generados desde los partidos políticos¹⁷⁰; donde se coloca a las amistades, a los parientes, al “compadre”; quienes además no cuentan con los conocimientos científicos mínimos, capacidades o las habilidades técnicas y especializadas para desempeñar un puesto, cargo o comisión para el que fueron nombrados, generando una administración que funciona más para cumplir lealtades o con base en informalidades, ocurrencias, actos de buena fe y chispazos de lucidez, lo que no permite planear, organizar, controlar y verificar resultados, porque simplemente no existen, o son de suyo deficientes en su formulación, construcción e implementación¹⁷¹. Es preciso vincular al poder político por excelencia con las demandas de la sociedad, desvinculando de golpe a los servidores públicos de los partidos políticos, así como de aquellos que por encargo durarán por lo menos tres años en su mandato constitucional, para que logren su trabajo con mayor estabilidad, y desarrollen planes a mediano o largo plazo, sin importar el diputado en turno, pues no dependerán de él, sino de la institución para la cual se deben en cuerpo y alma; con base en los principios de legalidad, imparcialidad, máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas, llevando el profesionalismo de su función a su máxima expresión.

Todo lo anterior nos lleva a colegir que es preciso una reforma de fondo a la institución, lo que significa crear una burocracia profesional y neutral, con conocimientos y habilidades técnicas, más permanente y por el número, menos onerosa; más sensible a las necesidades de la sociedad, para garantizar una legislación que permita diseñar e implementar políticas públicas de calidad, orientadas a resolver los problemas más importantes de los potosinos, al margen de la influencia partidista en turno. Construir una organización sólida, fuerte y profesional, es el compromiso, ante las informalidades y perversiones del sistema actual, siguiendo el método y los criterios científicos acordes a los tiempos actuales.

5. La participación ciudadana. Una sociedad que vigila

¹⁷⁰ Vid. ALCANTARA, M.: “Partidos políticos latinoamericanos: ¿Instituciones o máquinas ideológicas?”, 2ª edición, España, ed. Gernika, 2006, p.p. 13-60.

¹⁷¹ Vid. BARBA, A.: “Frederick Winslow Taylor y la administración científica: contexto, realidad y mitos”, op., cit., p.p. 17-29.

La literatura especializada en México ha dejado de lado en su agenda de interés científico el estudio profundo de la evolución y papel de las legislaturas de los estados frente al poder ejecutivo, así como la operación de los órganos político-administrativos internos, debido en gran medida al todavía incipiente reacomodo dentro de los actores políticos no pertenecientes al partido hegemónico, así como a su lenta, pero irreductible y cada vez mayor, participación y responsabilidad frente a la sociedad.

En dichos términos, la gestión del conocimiento respecto al tema planteado, debe adquirir cada vez más interés por parte de los investigadores, gobernantes, analistas sociales y la sociedad en general. Se debe ser enfático y resaltar la importancia de generar conocimiento como fuente clave para conquistar ventajas competitivas en las naciones, organizaciones y personas. Si bien el conocimiento en el contexto de la administración de las organizaciones, como recurso, ha existido siempre, en la actualidad se ha convertido en una estrategia competitiva para las mismas. De acuerdo con BENAVIDES y QUINTANA¹⁷², en la sociedad actual se viene produciendo un cambio real en la naturaleza e importancia del conocimiento, lo cual implica una transformación sustantiva en la gestión y diseño de las propias organizaciones públicas, tal es el caso de la legislatura local en el estado de San Luis Potosí. El desarrollo en las organizaciones pone de relieve la importancia de su adaptación al cambio.

Se está en presencia de una sociedad en tránsito. El cambio se aprecia en el entorno, en cualquier ámbito de la vida. Las organizaciones, sean públicas o privadas, cambian a un ritmo vertiginoso. El mundo económico fluctúa a cada segundo y lo que ahora supone ganancia puede convertirse en pérdida en un instante. A su vez la organización pública ha de ser socialmente valorada o la dirección política terminará prescindiendo de parte de ella. Las organizaciones y las personas deben estar preparadas para asumir y responder al cambio

¹⁷² Vid. BENAVIDES, C. y C. QUINTANA: "Gestión del conocimiento y calidad total", Madrid, ed. Díaz de Santos, 2003, p.p. 55-98.

constante e inevitable de una sociedad en transformación continua. Es el tránsito de la organización burocrática weberiana¹⁷³ a una nueva organización, de la que se desconoce su existencia en la realidad, pero de la que continuamente se tiene referencias: "la organización que aprende".

La forma burocrática de organización surge de manera legal cuando los señores legítimos utilizan un aparato administrativo para garantizar de forma externa el orden del sistema. Se quiere des individualizar el trabajo, "profesionalizarlo", separarlo de los rasgos individuales de quien desempeña esas actividades; crear puestos de trabajo como "cargos", con obligaciones y derechos independientes de las características individuales de quienes los desempeñan¹⁷⁴. Los jefes, ministros, directores generales, también empresarios, llegan en cambio a sus puestos por otras razones: elección, designación por sucesión, propiedad sobre los medios de capital, etcétera. En realidad, no son ya funcionarios, pero sí deben obedecer a un orden previamente establecido cuando ejercen sus competencias para dar órdenes.

El principal activo de una sociedad basada en el conocimiento es el conjunto de personas que trabajan en ella; es decir, su capital intelectual, el conocimiento y la experiencia que aportan, así como su capacidad para compartirlos con el resto de los miembros de la organización. El conocimiento crece cuando se comparte, y para ello se necesitan planes y medios concretos. Al considerar al conocimiento como uno de los principales activos de las organizaciones en la sociedad de la información, se considera al conocimiento como el principal "factor de producción" en el sentido clásico, y se ha iniciado un movimiento que concentra sus esfuerzos en la gestión del conocimiento¹⁷⁵, a saber:

a) Definirlo en cada organización;

¹⁷³ Vid. WEBER, M., "Estructuras del poder", op. cit., loc. cit.

¹⁷⁴ Vid. WEBER, M., "Estructuras del poder", op. cit., loc. cit.

¹⁷⁵ Vid. MORENO Rodríguez, R.: "La administración pública federal en México", op. cit., loc. cit.

- b) Estudiar los sistemas de almacenarlo, y
- c) Acrecentarlo y compartirlo.

La sociedad mundial, la globalización y la regionalización son fenómenos que han marcado la importancia de la influencia de las instituciones en las economías, las sociedades y las culturas. Una de las expresiones más relevantes en estos procesos es la aparición de nuevas formas de organización; flexibles y adaptable a los grandes retos, que han demostrado ser más eficientes que los modelos burocráticos tradicionales. Es preciso mencionar que esa eficiencia no ocurre en todos los casos ni los casos de éxito se dan de un momento a otro. En todo caso, depende de un proceso de planeación, adaptación y asimilación, así como a la reproducción de condiciones más o menos similares¹⁷⁶, que de lo contrario podría devenir en un problema más que en una solución, como más adelante se dirá.

En este contexto, las teorías convencionales de la administración no corresponden a las nuevas formas institucionales que se perfilan en los procesos de mundialización y globalización, lo que ha causado el cambio en los paradigmas del saber *managerial*, mismos que han llamado la atención de los estudiosos contemporáneos de las organizaciones y la administración¹⁷⁷. En consecuencia, se han desarrollado nuevas propuestas de la administración, que buscan la transformación de las instituciones para adecuarlas a los modelos emergentes de las organizaciones y a los nuevos arreglos estructurales¹⁷⁸.

La globalización es un conjunto de procesos por virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan mediante actores transnacionales y sus respectivas posibilidades de poder, orientación, identidad y entramados varios. Así, se puede interpretar que la globalización son los

¹⁷⁶ Vid. WUNDER, D. y E. GABARDO: "El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación". op. cit., loc. cit.

¹⁷⁷ Vid. RAMÍREZ, E. y J. RAMÍREZ: "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública", op. cit., loc. cit.

¹⁷⁸ Vid. MAJONE, G. y A., LA SPINA: "El Estado regulador", op. cit., loc. cit.

procesos en donde las corporaciones multinacionales tienen un papel protagónico que deriva de la competitividad en los mercados globales y que tiene como sustento la integración de sus actividades de producción, comercialización e investigación y desarrollo a escala mundial.

El término “anomia”, tal como lo conceptualiza el sociólogo DURKHEIM, refiere fundamentalmente a aquellas situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la sub-regulación o ausencia de normas. Pero además de dar cuenta de un estado de falta de reglas que puedan orientar el comportamiento de los individuos, también se lo puede concebir como la incapacidad de la estructura social de proveer a ciertos individuos de lo necesario para lograr las metas de la sociedad¹⁷⁹. Este es el sentido que le dio al término MERTON¹⁸⁰. La anomia es, en este caso, una disociación entre los objetivos culturales o fines establecidos socialmente y el acceso de ciertos sectores a los medios necesarios para alcanzarlos. Existe entonces una falta de adecuación entre los medios y los fines.

De acuerdo a la Organización de los Estados Americanos (OEA), por gobernabilidad se puede entender:

“1. Estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y la administración.

2. Se relaciona con la continuidad de las reglas y las instituciones, y en el paso, consistencia e intensidad de las decisiones.

3. Es la línea más corta entre el INPUT (Demanda) de la sociedad y el OUTPUT (Resultado) del gobierno. En términos generales, es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios.

¹⁷⁹ Vid. LÓPEZ Fernández, M.: “El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores”, en Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Volumen IV, número 8, julio- diciembre, 2009, p.p. 130-147.

¹⁸⁰ Vid. MERTON, R.: “Teoría y estructuras sociales”, op. cit., loc. cit.

*4. La Gobernabilidad depende de la Gobernanza, por ejemplo del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente.*¹⁸¹

Empero, cuando tales características no se dan en un sistema político o de gobierno, en todo o en parte del mismo sistema, podemos estar en presencia del lado opuesto o contrario de la gobernabilidad: la ingobernabilidad. Al respecto, un número cada vez mayor de países se esfuerzan por establecer la gobernabilidad en un contexto democrático. Se enfrentan al desafío de elaborar instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos ordinarios, incluidos los pobres. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agrupa a la gente en las naciones y en todo el mundo, creando asociaciones y compartiendo los modos de fomentar la participación, la responsabilidad y la eficacia en todos los niveles. Se ayuda a los países a fortalecer sus sistemas electorales y legislativos, mejorar el acceso a la justicia y la administración pública, y a desarrollar una mayor capacidad para hacer llegar los servicios básicos a quienes más los necesitan¹⁸².

La democracia, desde esta concepción de participación ciudadana, se refiere a la concatenación de un espíritu ideal como de un cuerpo pragmático, en donde ambas esferas se contactan y complementan constantemente en relaciones dialécticas, puesto que no existe un sistema democrático perfecto y menos alguno capaz de expresar su concepción del deber ser en el corpus jurídico-político de satisfacción social y política plena. La democracia responde más bien a un proceso de consolidación histórico en el cual cada sociedad le imprime su propio sello, pero que faculta el intercambio y el enriquecimiento

¹⁸¹ Vid. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. "Gobernabilidad". (Documento web). 2018. Recuperado en: www.oas.org/es/. 11 de noviembre de 2018.

¹⁸² Vid. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. "Objetivos de desarrollo sostenible". (Documento web). 2018. Recuperado en: www.undp.org/content/undp/es/home.html. 08 de noviembre de 2018.

mutuo de experiencias democráticas. Su comprensión está matizada por una serie de valores individuales y colectivos que dependen en gran medida del imaginario colectivo gestado por un grupo de individuos en un espacio y territorio determinado, pero que a su vez tiene trascendencia y proyección intergeneracional¹⁸³.

Como se ha venido observado a lo largo y ancho, no solo de Latinoamérica, sino en todo el mundo, las instituciones están cada vez más observadas. Aunado a ello, con base en lo que algunos han llamado la sociedad de la información que se caracteriza por basarse en el conocimiento y los esfuerzos por convertir la información en conocimiento. Otra de las dimensiones de este concepto estriba en que la información se genera, transmite y procesa como nunca antes en la historia de la humanidad. Ello ha traído como consecuencia que las organizaciones sociales sean sometidas al escrutinio público como jamás lo habían sido, desvelando las falencias, anomalías y el atraso que durante décadas las caracterizaron. En sentido estricto, las debilidades de las instituciones siempre estuvieron presentes, solo que no fueron objeto de la visión crítica de una sociedad que parecía dormida ante ese hecho. Al crecimiento poblacional, las necesidades crecientes, el acceso a los medios de información distintos a los tradicionales; una población cada vez más instruida, despierta y comprometida con el medio que los circunda, ha provocado una crisis que se debe traducir en cambio inmediato. En obvio de repetición, las instituciones se modifican de acuerdo a los factores que la obligan a adaptarse a los nuevos tiempos¹⁸⁴.

En ese sentido, y como ya se vio en el numeral que antecede dentro de este capítulo, las instituciones públicas, como el Congreso del Estado, han perdido legitimidad derivado, no solo de la percepción que la sociedad tiene en relación a su quehacer que es casi del todo negativa, sino de las manifiestas

¹⁸³ Vid. BOBBIO, N., "El futuro de la democracia", op. cit., p.p. 35-51.

¹⁸⁴ Vid. BOBBIO, N., "El futuro de la democracia", op. cit., loc. cit.

debilidades e informalidades que rodean su ejercicio constitucional. Son numerosos los datos y las mediciones que se han hecho al respecto. En el caso en cuestión, según consulta MITOFSKY, denominado “México: confianza en instituciones 2018”, midió la percepción que tiene la ciudadanía en las instituciones, mostrando el resultado de la elección de julio pasado y la “suave” transición de gobierno hizo que, en el promedio, la confianza en 17 instituciones se recupera; solo una de ellas disminuye (empresarios) y tres se mantienen (universidades, ejército y Comisión de Derechos Humanos); el resto incrementa su nivel. El año pasado calcularon en 35 % al grupo de ciudadanos “antisistémicos” con un rechazo generalizado a las instituciones. Hoy ese dato disminuyó a 28 %, el menor en tres años, y se explica por el resultado electoral¹⁸⁵.

De acuerdo a consulta MITOFSKY, las tres instituciones con los niveles de confianza más altos, son: a) las Universidades; b) la Iglesia; y c) el Ejército. En análisis, tres de las instituciones depositan su educación superior, la fe y la seguridad interior en el país. En contrasentido, las seis instituciones con la confianza más baja, son: a) los partidos políticos; b) los diputados; c) el presidente; d) los senadores; e) los sindicatos; y f) la policía¹⁸⁶. Como bien se desprende de la consulta de medición de la confianza, a pesar de que los indicadores siguen mostrando que las instituciones antes señaladas no son materia de credibilidad por parte de la ciudadanía, el pasado proceso electoral sugiere haber generado un ligero incremento en la percepción.

Por su parte, la corporación LATINOBARÓMETRO¹⁸⁷, organización sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, en su “informe 2018”, ha señalado que, desde el inicio de la década, los ciudadanos de América Latina se quejan de que hay retroceso. En total, en 2018 se registran menos ocho puntos

¹⁸⁵ Vid. CONSULTA MITOFSKY. “México. Confianza en las Instituciones 2018”. (Documento web). 2018. Recuperado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>. 11 de noviembre de 2018.

¹⁸⁶ Vid. CONSULTA MITOFSKY. “México. Confianza en las Instituciones 2018”, op. cit., loc. cit.

¹⁸⁷ Vid. LATINOBARÓMETRO. “Informe 2018”. (Documento web). 2018. Recuperado en: www.latinobarometro.org/. 13 de noviembre de 2018.

porcentuales de “progreso neto” (diferencia entre progreso menos retroceso)¹⁸⁸. En los 23 años que Latinobarómetro ha medido la región nunca había habido esta percepción de retroceso tan grande. Siguiendo con el mismo trabajo de investigación, y relacionado con la encuesta que precede, el problema más importante de los países, un 35 % de los latinoamericanos señalan los problemas económicos, en segundo lugar, se ubica la delincuencia con el 19 %, y en tercer lugar la situación política y la corrupción con el 9%. El problema más importante del municipio/comuna, el principal problema es la delincuencia con el 24 %, seguido de los problemas económicos con el 20 %. En un tercer plano, el problema más importante del entrevistado y su familia son los problemas económicos. Para el 48 % de las familias latinoamericanas el problema más importante es la economía, seguido de la delincuencia con el 9 %. Dependiendo del nivel que se indague, país, comuna, o familia se obtiene un peso distinto para los problemas económicos y para la delincuencia. En síntesis, los problemas de mayor relevancia son básicamente dos en América Latina: las penurias económicas y la delincuencia, quedando tanto la política como la corrupción en un segundo plano¹⁸⁹.

El ingreso, la estabilidad del trabajo, la seguridad social, la violencia, el temor a ser víctima, pasan a ser los temas centrales que aquejan a los ciudadanos de América Latina. Sin embargo, a pesar que la política y la corrupción pasen a segundo plano, si cruzamos los datos, lo cierto es que tal parece que la ciudadanía percibe como los principales causantes de aquellos problemas que lo aquejan, a los partidos políticos y a los tomadores de decisiones, que incluye al poder legislativo y al poder ejecutivo. Es evidente que la confianza solamente se podría recuperar con la obtención de resultados distintos en relación a los principales problemas que atacan a la sociedad en su conjunto, de tal suerte que la participación ciudadana, la movilización de los sectores más representativos de la sociedad, así como de los más preparados, aptos y especializados se

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Vid. LATINOBARÓMETRO. “Informe 2018”, op. cit., loc. cit.

vuelve un factor clave para recuperar el valor perdido sobre las instituciones de gobierno.

Entre tales esfuerzos, se encuentra el fortalecimiento institucional a partir del análisis. En ese sentido, HUMPHREY, creador de la matriz F.O.D.A. (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas)¹⁹⁰, que consiste en tener en conocimiento del por qué la planificación corporativa a largo plazo fracasaba, para fundar un sistema gerencial que se comprometiera a aprobar y comprometerse en el trabajo del desarrollo, en la actualidad se le conoce como “manejo del cambio”. Así, propio de las organizaciones sociales, la administración ha venido evolucionando, de tal suerte que nos encontramos ante la disyuntiva de que las instituciones se mantengan en statu quo, o avanzan hacia un camino más incluyente en sociedad, más exigente con los profesionales del cambio y adaptables a los buenos tiempos. En ese contexto, es que el presente trabajo de investigación propugna y se inclina como un medio para fortalecer a una institución como el Congreso del Estado, que no el único, la implementación del servicio profesional de carrera, que sin ser la panacea en la conformación de instituciones democráticas más eficaces y eficientes, sin duda es generador de una reingeniería de suma importancia, no sólo para ser motor del conocimiento, sino para la consecución de los fines y objetivos de la organización, que no resultan ser otros que los perseguidos por la sociedad en su conjunto; lo que en otros tiempos se denominó el “bien público temporal”.

6. Fortalecimiento responsable y racional

En la última década, se ha venido produciendo un giro muy importante en el debate académico sobre los principios que deberían regir las reformas constitucionales en América Latina, incluido nuestro país. Así, la discusión se centraba en analizar y ver la conveniencia de pasar de un presidencialismo fuerte

¹⁹⁰ Vid. RIQUELME Leiva, M.: “Foda: matriz o análisis foda: una herramienta esencial para el estudio de la empresa”. (Documento web). 2016.
Recuperado en: http://www.analisisfoda.com/#Historia_del_analisis_FODA. 15 de octubre de 2018.

a un parlamentarismo centrado en la pluralidad y en los tiempos venideros. Hoy, estos tiempos ya llegaron y tal parece que la discusión ahora pasa por encontrar una reingeniería constitucional que permita a las instituciones de gobierno, entiéndase a los poderes tradicionales, mejorar su funcionamiento, calidad, eficacia, eficiencia, y muy particularmente, modificar la pésima percepción y desconfianza que tiene la sociedad acerca del gobierno.

Sin embargo, dado que un cambio general de régimen o forma de gobierno va en contra de los intereses personales y partidarios de aquellos actores que están acostumbrados al sistema constitucional establecido, en todos los ámbitos de gobierno, se considera conveniente concentrarse en las reformas que, dentro de un régimen presidencial, dentro de un régimen de separación de poderes, hagan posible la mejor gobernabilidad democrática. Una de las mejores maneras, en el ámbito del trabajo de investigación que se propone, es llevar a la toma de decisiones a los mejores hombres y mujeres; selectos bajo criterios racionales y objetivos, así como con base en el mérito, perfil, profesión y especialidad, para que, a manera de contrapeso, permita a los tomadores de decisiones alcanzar las metas de una sociedad que espera y exige¹⁹¹.

Se debe partir de un principio, toda vez que existe una limitante constitucional para el funcionamiento y el papel de los legisladores dentro de un sistema presidencial, pues en diversos estudios se ha visto que los sistemas parlamentarios sobreviven mejor al cambio político y a la relación entre poderes¹⁹². Para ello, es preciso fortalecer a las instituciones desde el ámbito de la administración y el derecho, a efecto de generar un círculo virtuoso por medio de las cuales los cargos gerenciales sean ocupados por un cuerpo sólido de profesionales; capaces de enfrentar y contener las deficiencias propias de la

¹⁹¹ Vid. SARTORI, G.: "Ingeniería constitucional comparada", 3ª edición, México, ed. FCE, 2003, p.p. 159-220.

¹⁹² SENADO DE LA REPÚBLICA: "El Poder Legislativo en las Democracias Contemporáneas". (Documento PDF). 2002. Recuperado en: http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/escenarios/escenariosVII.pdf. Consultada el 14 de noviembre de 2018.

democracia y la política que permite que cualquiera acceda al poder, siempre que cumpla con los requisitos y principios electorales.

El congreso del estado, como ningún otro órgano del estado o poder del estado, tiene un carácter ad hoc para un cambio democrático: su carácter representativo, su carácter plural y, además, que puede transformar los acuerdos políticos en nuevas reglas, en nuevas instituciones políticas. Es decir, el congreso podría ser ese motor de la transición. Empero, no ha asumido hasta el momento ese rol histórico que podría desempeñar por sus características de pluralidad, por sus características de publicidad y de apertura y porque puede hacer de los acuerdos políticos nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas normas¹⁹³. Aunado a ello, se podría afirmar válidamente, según la integración y calidad académica, así como su precaria experiencia, sus miembros son incapaces de llevar al máximo de sus posibilidades la responsabilidad que constitucionalmente les ha sido conferida, de tal suerte que cobra relevancia el área de oportunidad consistente en implementar, en un primer paso, el servicio civil de carrera al interior de los órganos de asesoría y apoyo técnico; y en segundo momento, llevarlo al resto de las áreas de decisión política.

Es cierto que la evolución o transición política ha venido abriendo de a poco espacio que estaban vedados para el resto de los actores políticos, sin embargo, poco se puso atención en el fortalecimiento de la institución, de sus áreas de apoyo y trabajo legislativo. Estas fueron ocupadas en su gran mayoría por partidarios de los grupos parlamentarios existentes; con poca o nula experiencia y preparación para el quehacer legislativo, y con una temporalidad que, al igual que quiénes nos llevaron al cargo por nombramiento, los limitaba a un periodo de tres años, debiendo ceder el puesto a los nuevos acompañantes de cada legislatura.

¹⁹³ Vid. SARTORI, G.: "Ingeniería constitucional comparada", op. cit., loc. cit.

Para que la democracia se consolide tiene que haber cultura democrática, tema que trasciende el asunto de las instituciones. La calidad distinta está en un hecho de cultura democrática esencial. Contrario a lo afirmado por el texto fundamental del país¹⁹⁴, que reduce el concepto de ciudadanos a los varones y a las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, sean mayores de edad y tengan un modo honesto de vivir, deben ser ciudadanos aquellas personas que conozcan sus derechos y sus obligaciones, y vivan en un espacio social que haga posible la existencia del respeto a esa condición ciudadana. Dicho de otra forma, de este concepto de se desprenden derechos, facultades y obligaciones recíprocas para los hombres y las mujeres, así como para las instituciones. Es menester que ambos se encuentren a la altura de las circunstancias.

Ahí está la crisis de fondo que se vincula con el proceso de desprestigio de la representación formal en quienes integran un cuerpo colegiado eminentemente político, y la formación que los precede para el reto, más aún cuando tales provienen de la institución que genera mayor desconfianza en el país: los partidos políticos. Pareciera que existe una correlación directa, pues sin importar el buen trabajo que se pudiera realizar, cualquier cosa que provenga de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado será tomado con animadversión por parte de la sociedad.

Es preciso dar un golpe de timón. Un cambio, una reingeniería, que de suyo genere, de a poco, una reinención de la institución legislativa local, en el que todos los esfuerzos estén puestos en la consecución de una meta fundamental: recobrar la confianza de una sociedad que ha dejado de creer en los legisladores. Pero además de ello, lo que no es poca cosa, generar más y de mayor calidad trabajo legislativo. Elevar el debate, la discusión de las ideas, los planes, proyectos y políticas públicas, para coadyuvar con el poder ejecutivo del estado, a transformar la vida de las personas, en particular respecto de aquellas

¹⁹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 34, Congreso de la Unión.

más vulnerables, sin olvidar la generación de la riqueza y crear mayores oportunidades para todos. El reto no es sencillo, pero se considera que una de las estrategias a seguir, ha de ser robustecer de conocimiento, experiencia, responsabilidad, profesionalismo y compromiso a la institución; proveyendo a los órganos de asesoría y apoyo legislativo del personal capacitado, especializado y con conocimientos técnicos en la materia. Al respecto, se hablará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO TERCERO

Hacia el profesionalismo del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Implementación del servicio civil de carrera en los cuerpos auxiliares

1. El servicio profesional de carrera: valor esencial a la modernización

Salta a la vista, y en el capítulo que precede se analizó, la enorme necesidad que tiene la administración pública de modificar la percepción negativa alrededor de su quehacer legal y político. Tal parece que el gran proyecto de nación, debe cimentarse bajo la idea de una visión de largo alcance, y dentro de las múltiples dimensiones y realidades sociales, el factor humano es fundamental para lograrlo. El cambio y desarrollo en las organizaciones públicas no es sencillo, y requiere de un enorme trabajo, compromiso, recursos y, sobre todo, voluntad en todos sus componentes y unidades para lograrlo. Servidores públicos orgullosos de presar un servicio a la sociedad a la cual se deben; respetuosos de la constitución y de las leyes que de ella emanan; vigilantes de los recursos públicos, con un alto grado de competencia profesional; eficientes y eficaces en su desempeño, con un amplio estándar de calidad para hacer algo más que administrar problemas o diferirlos, sino resolutores de los mismos y actuantes incansables en las emergencias, previniendo la mayor cantidad de problemas posibles. Las organizaciones son entes pensantes, y por tanto deben ser sensibles a los problemas de la mayoría, llevando el principio de otredad a su máximo nivel.

Como bien señalan DESSAUGE y MÉNDEZ¹⁹⁵, a principios del siglo XXI el servicio profesional de carrera ha confirmado ya ser uno de los elementos centrales de los gobiernos democráticos. Al respecto, ha de decirse que ese

¹⁹⁵ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", en MÉNDEZ, J. (Comp.). *Servicio profesional de carrera*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 17.

cambio, según se advierte de los numerosos casos y de la evidencia empírica recabada en los últimos años a través de diversas manifestaciones exitosas, se ha venido gestando en los países que por sus condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, se encuentran en un estado de franco desarrollo; es decir, las condiciones para la gestación e implementación tal parece eran las idóneas para que este tipo de sistema no solo creciera, sino que se expandiera a distintas áreas del sistema de cada uno de ellos. En esa tesitura, el servicio profesional de carrera, como impulso de los países desarrollados, también permeó hacia aquellos otros en vías de desarrollo o emergentes, aunque con menos fortuna y desatinos, tal parece provocado por un medio hostil, una cultura organizacional no preparada para recibir el injerto y asimilación de un sistema que le es ajeno naturalmente; con reglas no solo diferenciadas sino contrarias a lo que siempre ha conocido; que se dio por obligación y no por convicción.

En esa misma línea, existe evidencia comparativa en el mismo sentido, como la que han trabajado EVANS y RAUCH. Estos autores, dicen DESSAUGE y MÉNDEZ¹⁹⁶, han realizado un análisis cuantitativo de una muestra de 35 países (30 semi industrializados y cinco considerados como pobres), y han encontrado una relación positiva fuerte y estadísticamente significativa entre algunos elementos del servicio profesional, concretamente por lo que hace al ingreso meritocrático y carrera burocrática (el crecimiento económico controlado por PIB *per cápita* inicial y niveles de capital humano). Estos coinciden con el trabajo previo más general de EVANS en torno a la importancia de lo que llamo el estado integrado, que incluye rasgos de los servicios profesionales para la industrialización¹⁹⁷.

En general, el servicio profesional es un sistema de gestión de personal que, involucra el ingreso, promoción, evaluación, sanción, y planeación del personal del sector público. Sin embargo, por sus implicaciones, dista mucho de

¹⁹⁶ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁹⁷ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit.*, *loc. cit.*

ser un mero instrumento administrativo, ya que su aplicación tiene importantes efectos en la manera en que el gobierno cumple su función básica, que es en general, resguardar, y distribuir bienes públicos entre sus integrantes. Por lo que hace al poder legislativo, la distribución de sus bienes resulta distinta, pues sus facultades y obligaciones estriban fundamentalmente en la formación y expedición de las leyes, pero además en que al ser un cuerpo conformado de manera distinta, con la presencia de todas las fuerzas políticas que lo integran, además es contrapeso, freno y control del poder ejecutivo; incluso, desde un puesto de vista material, tribunal en contra de los excesos de los gobernantes, en sus distintos ámbitos.

El tema de la profesionalización del servicio público ha de remitir a la administración a su estructura y al funcionamiento de los aparatos organizacionales de los gobiernos. En ese sentido, señala PARDO¹⁹⁸, la dificultad de su análisis “arranca” del hecho que aun en países en los que se ha desarrollado una sólida cultura político-administrativa y se cuenta con un servicio civil de carrera para lograr un grado de mayor profesionalismo de los funcionarios públicos, no se sabe con precisión cómo funcionan los órganos que integran a la administración pública y, por tanto, es difícil definir con claridad cuáles serían los requerimientos que habría que incluir en un sistema, para contribuir a mejorar la función pública.

Aunado a lo anterior, según lo ha destacado la academia especializada en el rubro, el sistema profesional de carrera promueve el otorgamiento de servicios sin interrupciones derivadas de los periodos constitucionales del gobierno, y con creciente calidad, no obstante, de los cambios asociados usualmente por la política y las elecciones periódica en una democracia. No se debe soslayar que, el mantenimiento, el establecimiento y el desarrollo del servicio profesional de carrera, no está exento de crítica mordaz, debates y

¹⁹⁸ Vid. PARDO, M.: “El servicio civil de carrera en México”, en MÉNDEZ, J. (Comp.). *Servicio profesional de carrera*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p.p. 53- 61.

dificultades; generando en ocasiones, ante lo abrupto del cambio, una adopción poco tersa, incluso contraproducente para la organización y, en ocasiones, frustrante para los implementadores, derivado de los escasos resultados que se pueden generar a corto plazo. En política, los proyectos de largo alcance no es lo más común en los entes de gobierno.

El servicio profesional de carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones que deberán estar sujetas a una ley especial por medio de la cual se garantice su ingreso, desarrollo y permanencia en la administración pública a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.

Existen diversas razones para avanzar en la idea de establecer un servicio profesional de carrera. Sin duda, la más importante es, ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas a través de una burocracia estable frente a los cambios de gobierno¹⁹⁹. En ese contexto, el servicio profesional de carrera debe ser producto de las necesidades administrativas, las condiciones políticas, los valores y la cultura de la organización en la cual se pretende plantear su creación e implementación. Analizados que pueden ser diferentes modelos, como lo es el servicio profesional electoral del Instituto Nacional Electoral²⁰⁰, y el servicio diplomático de carrera en México²⁰¹, parecería sugerir que los servicios

¹⁹⁹ Vid. AZIZ NASSIF, A.: "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *"Gobernar sin mayoría"*, México, ed. Taurus/Centro de investigación y docencia económicas, 2002, p.p. 18-28.

²⁰⁰ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. "Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral". (Documento web). 2018. Recuperado en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Servicio_Profesional_Electoral/.

16 de noviembre de 2018.

²⁰¹ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *"Servicio Exterior Mexicano"*. (Documento web). 2018. Recuperado en: <https://www.gob.mx/imr/acciones-y-programas/servicio-exterior-mexicano>. 16 de noviembre de 2018.

profesionales de carrera se pueden estructurar en torno a dos principios esenciales: mérito e igualdad de oportunidades.

Este servicio de estructura administrativa busca promover la “meritocracia”, pero también pretende atacar el problema de la ineficiencia, la corrupción y la falta de legitimidad administrativa en México. Se debe señalar de entrada que este tipo de sistema tiende a reformar las estructuras y cambiar a la administración pública, tarea sumamente compleja y que en ese campo se puede caer fácilmente en “hacerle al aprendiz de brujo”²⁰². En ese sentido, el ingreso a los puestos gubernamentales de las personas con mayor capacidad para ejercerlos eficazmente, debe atender a sus condiciones profesionales. Justamente ahí se encuentra el meteorito de la extinción del aparato burocrático como lo conocemos, pues el sistema propugna por acabar con la improvisación, el desempeño insuficiente e Incluso con la corrupción de la clase política que gobierno, para sustituirlos por el profesionalismo, el alto desempeño y la honestidad. En efecto, no debe sorprender a nadie que el factor humano resulta el más importante al interior de las organizaciones, y será la calidad de este quién lleve al nuevo sistema a seleccionar, formar y evaluar a los mejores hombres y mujeres en el desempeño de su cargo; buscando garantizar que sean aquellos que cuenten con mayores “méritos” para ingresar al sistema burocrático.

Durante los últimos años, como ya se dijo, ha venido funcionando de manera muy particular el sistema profesional de carrera electoral y el servicio exterior mexicano. Esto ha significado el diseño y la implantación de un plan que ha apuntado a la completa transformación tanto de la propia administración pública como de la gestión personal, lo cual ha incluido profundos cambios en los aspectos estructurales-organizacionales, presupuestales, tecnológicos y, sobre todo, culturales. La tarea, que, por supuesto no ha sido sencilla, ha estado llena de rezagos, por la manera como estaba organizada y venía operando la

²⁰² Vid. MÉNDEZ, J.: “La profesionalización del estado mexicano; ¿Olvidando o esperando a Godot?”, en MÉNDEZ, J. (Comp.). *Servicio profesional de carrera*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 77

administración pública; y de resistencias, tanto de los propios servidores públicos como de los aspirantes que desean pertenecer al servicio público vía el nuevo sistema.

Además, no han faltado las críticas provenientes tanto de círculos periodísticos y partidistas, así como académicos. Así que, en el fondo, el gran reto sigue siendo cómo se consolida un sistema de profesionalización para que goce de gran legitimidad y eficacia, y quede fuera de toda sospecha en cuanto al mal manejo de sus concursos, procedimientos y resultados, en donde el ingreso de las personas se base en el mérito y la igualdad de oportunidades, y el cual, por supuesto, sea contrario a todo el sistema prevaleciente de botín y se oponga a cualquier ingreso de una persona por sus relaciones personales y políticas en lugar de por sus méritos. Los servicios profesionales resaltan el valor de igualdad de oportunidades en la gestión del personal dentro del sector público²⁰³. La generación de reglas claras con base en leyes creadas *ex profeso*, la promoción y el despido de servidores públicos busca eliminarla discrecionalidad de los tomadores de decisión de la alta burocracia, así como el “amiguismo”, el “compadrazgo” y, en general, las influencias de los grupos políticos. De ese modo, el propósito básico del sistema es que las decisiones sobre quién ingresa al gobierno, quién obtiene un ascenso, o a quién se le despide o separa de su cargo, se base en reglas claras y precisas²⁰⁴.

Por otro lado, una de las enormes importancias del sistema que se propone estriba fundamentalmente en que los servidores públicos cuenten con certidumbre en el puesto. Sobre lo antes dicho, se dijo que de las funciones principales del servicio profesional es el funcionamiento continuo de los programas y las políticas públicas, o de la formación de ellas a través de la ley; sin embargo, es de suyo conocido que si el valor fundamental de las organizaciones gubernamentales está en su fuerza de trabajo, en su personal y

²⁰³ Vid. BETRIA, M.: “El concepto de democracia representativa en Esteban Echeverría”. *op. cit.*, p. 161.

²⁰⁴ Vid. CAMARENA, Ma.: “El utilitarismo en la administración”, *op. cit.*, p. 59.

factor humano; luego entonces, estos son garantes de la memoria, de la experiencia y del conocimiento acumulado a través de las administraciones, como complemento sustancial de los actores políticos que sí cuentan con un límite en el tiempo producto del sistema democrático que los incorpora a los poderes tradicionales, en sus distintos ámbitos.

No menos importante a lo señalado a supra líneas, se encuentra depositada en la enorme trascendencia de la neutralidad política. Si bien en diversos países, el rompimiento del paradigma se dio de acuerdo al desarrollo burocrático de sus organizaciones gubernamentales, por mencionar Alemania Francia y Japón²⁰⁵, también lo es que en la mayoría de aquellos quiénes han hecho del sistema profesional de carrera un medio para alcanzar la eficiencia y eficacia de sus estructuras, estos no surgieron de manera natural y espontánea como parte de la cultura de las instituciones, sino que fueron creadas para limitar la elevada politización de la función pública; es decir la influencia de los grupos políticos partidistas en la toma de decisiones administrativas y la asignación de puestos públicos²⁰⁶.

El caso más sintomático en nuestro país, es el Instituto Nacional Electoral, y de su predecesor Instituto Federal Electoral. De acuerdo al apartado A de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰⁷. Según la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación²⁰⁸, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

²⁰⁵ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit.*, p. 31.

²⁰⁶ Vid. BAENA DEL ALCÁZAR, M., "Curso de ciencia de la administración", *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁰⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 41, CONGRESO DE LA UNIÓN.

²⁰⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, agosto 24 de 2018. (Documento PDF). Recuperado en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=08&day=27>.

De ese modo, el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Para ello, la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Aunado a lo anterior, y por disposición constitucional, las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público²⁰⁹.

Como puede apreciarse, la declaratoria en la norma fundamenta descansa sobre la base de que las decisiones y funcionamiento, serán profesionales en su desempeño, lo que implica que, además de que las relaciones laborales con sus servidores públicos se den con apego a la ley y a las normas estatutarias de la organización²¹⁰, esta cuenta con autonomía técnica y de gestión, para lo que requiere de manera clara que los órganos ejecutivos y técnicos dispongan del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Aunque el valor de neutralidad está sujeto a diversas interpretaciones²¹¹, al establecer reglas claras para la gestión meritocrática de los recursos humanos, Incluso desde la propia constitución, específicamente en las condiciones bajo las cuales un servidor público de carrera será seleccionado, podrá permanecer o será separado de su cargo el servicio profesional de carrera, proponiendo intentar asegurar la existencia de una asesoría técnica especializada que sea apartidista para las políticas públicas, y para la formación de mejores leyes sobre las cuales

²⁰⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 41, CONGRESO DE LA UNIÓN.

²¹⁰ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, 2018, Artículos, 1, 6, y 8-12.

²¹¹ Vid. BARBA, A.: "Frederick Winslow Taylor y la administración científica: contexto, realidad y mitos", *op. cit.*, p.p. 17-29.

versarán las estrategias, planes, y proyectos, a mediano largo plazo del estado. En concordancia con lo aquí mencionado, es preciso evitar un servicio neutral al grado de obstaculizar la implementación del mandato electoral de un gobierno, así como una burocracia excesivamente politizada o partidista; en todo caso, han de ser servidores públicos útiles, y que sirvan de guía para las mejores tomas decisiones de los gobernantes en turno.

La incapacidad de más de casi dos siglos para encontrar una senda de desarrollo que concilie el crecimiento con la equidad, incapacidad que ha llevado a la exasperación de algunos grupos sociales, la corrupción que ha llegado a alcanzar niveles demasiado altos y que podría aumentar bajo la creciente amenaza del narcotráfico, etcétera, todos esos factores han conformado una situación política extremadamente difícil y riesgosa, la cual demanda medidas decididas y prontas. Una de ellas es la profesionalización del estado mexicano, en sus distintos ámbitos, con el fin de recuperar la legitimidad administrativa necesaria para conducir las riendas del país²¹².

2. Marco normativo y limitaciones del sistema

Este explorado derecho que los órganos del estado deben regirse por las leyes que emite el poder legítimo. En el caso del sistema nacional, las leyes son expedidas, reformadas, adicionadas, derogadas o abrogadas, por el poder legislativo del Estado²¹³, en el ámbito local. Su acatamiento e implementación por este y los demás poderes, está regida sobre la base del principio de legalidad y el estado derecho. En ese sentido, todas las personas, en su calidad de administrados, generan relaciones jurídicas con la administración pública, lo que da lugar al uso de poderes y a la exigencia de deberes recíprocos de intensidad variable. Todo esto ocurre en una relación o plano desigual, en el cual la administración ejerce sus potestades públicas; por ello, se dice que son

²¹² Vid. MÉNDEZ, J.: "La profesionalización del estado mexicano; ¿Olvidando o esperando a Godot?", *op. cit.*, p. 98

²¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículo 57 fracción I.

relaciones de supremacía, que la jurisprudencia y la doctrina denominan "de sujeción general", porque cualquier ciudadano puede estar inmerso en éstas; no obstante, esta sumisión no es absoluta, ya que está limitada por los derechos de los ciudadanos y por los principios que regulan la actividad administrativa. Por otra parte, existen relaciones que crean efectos de manera intensa o estrecha, actualizándose poderes y deberes más enérgicos, pues los sujetos tienen un régimen de derechos y deberes con mayor sumisión, a las que se les llama "de sujeción especial" que, en lo particular, se presentan cuando la administración actúa dentro de un círculo de intereses que le son propios en cuanto organización. Algunos ejemplos son los: militares, servidores públicos, concesionarios de un servicio público, presos o usuarios de ciertos servicios sociales o de interés general. De esta última categoría de relaciones derivan situaciones que constitucionalmente justifican limitar derechos fundamentales y aplicar principios de derecho con una connotación peculiar o específica, como sucede con el principio de legalidad, al admitir mayores márgenes de discrecionalidad, la emisión de regulación independiente y la relatividad de las reservas de la ley, en el entendido de que no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos, sino que, en ciertas situaciones jurídicas, esas prerrogativas son restringidas, incluso excluidas por razones objetivas, que atienden a finalidades de interés general, constitucional o legalmente establecidas, pero sin que sean admisibles o razonables las limitaciones que no respondan a tales exigencias o presupuestos. Por tanto, este régimen especial o diferenciado de sujeción no puede reputarse inequitativo si es que está provisto de una justificación objetiva y razonable a favor de privilegiar el interés general²¹⁴.

Los límites referidos están sujetos a la norma, lo que implica que estos han de regir su actuar bajo el respeto irrestricto que de las leyes emanan, y solamente por disposición de estas ejecutarán las facultades y obligaciones que el mandato constitucional les obliga.

²¹⁴ Tesis: I.4o.A.147 A, Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Publicación: viernes 23 de noviembre de 2018.

Una de las características del servicio profesional de carrera en su delimitación como institución jurídicamente distinta del conjunto del servicio público que rige las relaciones entre estado/patrón y sus trabajadores, es que se ordena bajo disposiciones, condiciones y valores específicos establecidos en una ley particular. Desde un punto de vista más extenso, los servidores públicos profesionales o de carrera constituyen en sí mismos un subconjunto que los diferencia del resto de servidores públicos bajo el esquema burocrático tradicional, con derechos, obligaciones, funciones y condiciones de carrera diferentes a los otros grupos de servidores públicos, que incluyen aquellos bajo el esquema de honorarios, los sindicalizados, asimilables a salarios o los de confianza, todos ellos en el ámbito mexicano, aunque en materias no necesariamente burocráticas; incluso mezclando el derecho civil.

Como bien menciona PARDO²¹⁵, la primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México, se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifica en la legislación. En ese sentido, la carta magna, se refiere a funcionarios y empleados, así como servidores públicos y cargos de confianza. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, divide a estos trabajadores en de base y de confianza²¹⁶. Analiza la que es la norma, el calificativo del trabajador de confianza coincide con el de funcionario público. Esta situación permite deducir que los funcionarios o empleados de confianza, en términos genéricos, no tienen un estatuto jurídico propio, ni tampoco estabilidad en el empleo. La confusión se hace aún mayor cuando la legislación y los estatutos se refieren a funcionarios y servidores públicos, tanto si son responsables dispuestos en el ámbito ejecutivo de gobierno, como si pertenecen a los poderes legislativo y judicial. Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México, es que no existe una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. En ese sentido, la incorporación a puestos altos y

²¹⁵ Vid. PARDO, M.: "El servicio civil de carrera en México", *op. cit.*, p. 58.

²¹⁶ MÉXICO: LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, 2018, Artículos, 4º-7º.

medios no se sustenta en el hecho de ser funcionario, ya que el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad, Y para hacerlo tampoco se requiere una formación específica²¹⁷.

No puede dejarse pasar, que el trabajo es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹⁸, y resulta parte esencial de la vida humana. Con él, el hombre crece, se transforma y hace avanzar a las civilizaciones, por ello, es imprescindible que pueda llevarse a cabo en condiciones que propicien la superación personal y el perfeccionamiento social. Es especialmente importante en este ámbito la labor que realizan los trabajadores al servicio de las instituciones públicas del estado, de cuya eficacia depende la buena marcha de los servicios y asuntos públicos. Con esa base, se hace necesario realizar una revisión integral de las normas que rigen la relación que se da entre el gobierno y los trabajadores a su servicio, para actualizar los cauces que permitan encuadrar sus relaciones jurídicas en los principios de la justicia social y los avances del derecho público vigente.

Como se sostuvo en el capítulo que precede, el funcionario o servidor público es una categoría constitucional que define un tipo de relación laboral, salarial, de obligaciones, responsabilidades y cargas dependientes de un nombramiento para el desempeño de una función pública. El concepto de servidor público se desprende de la conjunción de estos elementos, desde el nombramiento y la protesta, pasando por el derecho de recibir una remuneración proporcional a sus responsabilidades, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión²¹⁹, fijada en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida; terminando con un régimen de responsabilidades administrativas por los actos u omisiones en

²¹⁷ Vid. PARDO, M.: "El servicio civil de carrera en México", *op. cit.*, p. 59.

²¹⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículos, 1º, 5º, y 123, CONGRESO DE LA UNIÓN.

²¹⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículos, 116, y 127, CONGRESO DE LA UNIÓN.

que incurran en el desempeño de sus funciones; gozando además de las garantías establecidas en el artículo 123, apartado B en materia laboral.

En general, las relaciones laborales de estos servidores se rigen por las bases del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en donde también se establecen ciertas excepciones, como pueden serlo los trabajadores de confianza que sólo gozan de los beneficios de protección al salario y seguridad social, así como los cuerpos de seguridad y servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes. Además, y prioritariamente dependiendo de las finalidades y objetivos constitucionales de la función específica que desempeñan, para la definición de su régimen laboral tienen que integrarse las disposiciones constitucionales que los establecen.

En la parte que interesa, de acuerdo con la ley burocrática del estado, es de observancia general y obligatoria en el estado de San Luis Potosí y rige las relaciones de trabajo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y de los municipios, así como de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal con sus trabajadores. En lo no previsto en ese ordenamiento, se aplicarán supletoriamente y, en su orden, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los principios generales del Derecho y de la justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad. Si aún persiste la duda se resolverá con la interpretación más favorable al trabajador²²⁰. El mismo ordenamiento, dispone que por trabajador toda persona física que presta un servicio personal subordinado a las instituciones públicas a que se refiere el artículo 1º de la misma, en virtud de nombramiento expedido por funcionario competente²²¹. Por último, los trabajadores de las instituciones públicas de gobierno, se clasificarán conforme

²²⁰ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, 2018, Artículo, 1º.

²²¹ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, 2018, Artículo, 7º.

a los catálogos o tabuladores generales de puestos que al efecto se establezcan en sus leyes orgánicas o reglamentos internos. En la formulación, aplicación y actualización del catálogo de puestos, participarán los titulares de las dependencias o sus representantes, conjuntamente con los sindicatos correspondientes.

Analizando qué es el marco constitucional y legal, se advierte la limitante jurídica respecto del servicio profesional de carrera, y la necesidad de adecuarlos a un sistema nuevo que no lo contempla, distinto al servicio público tradicional, por tanto constituye una variable dependiente y una limitante superable del servicio profesional, así como para llevar a cabo su implementación, porque la norma no reconoce un sistema del tipo ni los puestos o las instituciones públicas que forman parte del mismo, y cuáles no.

En este último caso, resulta imprescindible una definición jurídica precisa, toda vez que se deben establecer los límites entre la estructura administrativa profesional, cuya gestión debe basarse en los valores del mérito e igualdad, y aquellos puestos y/o unidades de las organizaciones cuya gestión puede estar sujeta a otras racionalidades, tales como la confianza, la afiliación política, los derechos adquiridos a través del tiempo, el derecho escalafonario, o incluso el carácter de personal sindicalizado que, en términos de la ley burocrática federal, con la cual es conforme la local, baste con un nombramiento expedido por funcionario competente para considerarlo servidor público, con todos los derechos y obligaciones inherentes a ese carácter²²².

El sistema debe propugnar por un equilibrio necesario entre la democracia, con sus desatinos, y la tecnocracia que se propone; es decir, es especialmente importante ponderar de manera adecuada y pertinente la extensión de los niveles que debe alcanzar un servicio profesional de carrera

²²² MÉXICO: LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, 2018, Artículos, 3º.

dentro del Congreso del Estado de San Luis Potosí, que deberá ser implementado de acuerdo con sus condiciones específicas de órgano político por excelencia, tomando en cuenta el grado de necesidad, la capacidad técnica y financiera para ponerlo a funcionar; la cultura política y el grado de gobernabilidad que el sistema requiere para que se tenga del mejores resultados a los obtenidos por el sistema tradicional al interior de los órganos de apoyo y asesoría técnica.

No debe ser desconocido que los poderes legislativos, tanto en el ámbito federal como en los estados, cuentan con informalidades y desviaciones naturales que son producidas por su conformación heterogénea, así como con motivo de las diferentes visiones e intereses de quiénes lo integran por un breve periodo de tiempo, que implican en mucho el desinterés que tienen estos para modificar el estado de las cosas, pero por otro lado porque para algunos resultaría irracional introducir valores distintos a los actuales para la selección y mantenimiento del personal, como esto conllevaría perder espacios de poder, al igual que control sobre la totalidad de las decisiones que se toman, casi siempre de forma distintas a los principios de racionalidad, objetivas y conveniencia general²²³. Por otro lado, los recursos que se pueden requerir resultan abundantes, y los resultados a mediano o largo plazo trascenderían el periodo constitucional de aquellos que decidieran su planeación, desarrollo e implementación²²⁴.

En su origen y principio, debe tomarse en cuenta que el servicio profesional de carrera al interior del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, implica necesariamente una modificación legal, incluso la expedición de una norma especial que sea diferente a la ley burocrática, por medio de la cual se establezcan: el ámbito de competencia, los órganos encargados de su implementación y funcionamiento, así como las facultades, derechos y obligaciones para aquellos que sean parte del mismo. Esto quiere decir que la

²²³ Vid. BERNARD, C.: "Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales", *op. cit.*, p.p. 215-223.

²²⁴ Vid. ISOTOOLS, Plataforma tecnológica para la gestión de excelencia: "La norma ISO 9001 2015 ¿En que se basa el ciclo PHVA?", párr. 3.

profesionalización si bien implica un cambio cultural y puede generar resistencias, también lo es que un requisito *sine qua non* para considerar su inclusión en la vida institucional del Congreso del Estado, es la adecuación normativa al respecto.

En el caso concreto, y desde el punto de vista jurídico, de acuerdo con el Título Décimo en su capítulo V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, se contempla expresamente el servicio parlamentario de carrera. De ese modo, el artículo 144 del mismo ordenamiento en trato, mediante publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “Plan de San Luis”, dispone textualmente:

“ARTICULO 144. El Congreso del Estado instituye el servicio parlamentario de carrera para sus trabajadores, a través de la Oficialía Mayor, la que instrumentará los mecanismos y fijará los criterios para la selección de personal, capacitación y ascenso; procurando en todo tiempo que los cargos sean ocupados a través de exámenes de aptitud y de oposición, en su caso, según la naturaleza de los mismos.”²²⁵

Visto el texto legal, dispone que el sistema deberá ser planeado, implementado e instrumentado por la oficialía mayor del Congreso del Estado, que, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, depende de la Junta de Coordinación Política²²⁶. Sin embargo, al día de la elaboración del presente trabajo de investigación, y según se sostuvo en el capítulo segundo, con base en la evidencia empírica recabada, no existe trabajador o prestador de servicio alguno que haya sido seleccionado ni que pertenezca al servicio parlamentario de carrera al que alude la normativa local, al que faculta y obliga el ordenamiento transcrito. Así mismo, tampoco se han instrumentado los mecanismos y fijado los criterios para la selección de personal, capacitación y ascenso, de tal suerte que el ingreso de personal, y su desarrollo dentro de la organización depende exclusivamente de factores políticos, e informales, que

²²⁵ PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, “PLAN DE SAN LUIS”, mayo 13 de 2013.

²²⁶ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo, 126 en su fracción I inciso a).

atentan contra los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, no solo de los trabajadores o del personal a su disposición, sino de los valores que la institución debe salvaguardar, por disposición constitucional y legal²²⁷.

De acuerdo a los datos recabados y a la información disponible, así como a las entrevistas realizadas a los 15 asesores, 13 de ellos adscritos a las comisiones permanentes de dictamen, ninguno de ellos fue parte del servicio profesional de carrera. De igual suerte, debe decirse que 12 de ellos su ingreso se dio antes de la reforma al artículo que contempló el servicio; empero, al no existir instrumentos, mecanismos o criterios al respecto, estos no han sido promovidos a formar parte del sistema que se propone, quedando al arbitrio de los diputados su promoción o destitución en la institución²²⁸. Esto último, según lo manifestado en entrevistas personales, provoca:

- a) Dependencia total ante la voluntad del político en turno;
- b) Falta de imparcialidad en el desempeño del cargo o puesto;
- c) Estado de incertidumbre acerca de su pertenencia y crecimiento;
- d) Imposibilidad de hacer planes de vida a mediano y largo plazo, y
- e) Sobrecarga de trabajo en comisiones, pues a pesar de que existe una veintena de adicional a los de prestadores de servicios por honorarios adscritos a la coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico, órgano encargado del buen trabajo de las comisiones permanentes, adicionales a los asesores de base, ninguno de ellos realiza una función de asesoría como tal. En este punto, no se debe olvidar que los diputados del Congreso del Estado de San Luis Potosí, según datos de Congreso

²²⁷ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", *op. cit.*, *loc. cit.*

²²⁸ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", *op. cit.*, *loc. cit.*

Calificado²²⁹, son quienes más iniciativas presentaron por cada uno de ellos en el periodo constitucional 2015-2018, en todo el país; resultando uno de los más ineficientes y con mayor rezago, en el mismo periodo.

La dependencia de la oficialía mayor del Congreso del Estado, respecto de la Junta de Coordinación Política, deviene su propia ley orgánica, al disponer que esta es el órgano colegiado encargado de dirigir la administración operativa del congreso, y el medio para conseguirlo es justamente la oficialía; así como de promover entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de ejercer las atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden²³⁰. Ahora bien, al estar integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario y las representaciones parlamentarias, las decisiones de carácter administrativo son enteramente de su competencia. Entre ellas, y contrario a lo estipulado por el artículo 144, se dispone en el artículo 82, fracción IX, de la multicitada ley, que dentro de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política se encuentra nombrar y remover al personal del congreso, así como resolver sobre las renunciaciones y licencias que éste presente, con excepción de aquellos que sean competencia del pleno, de acuerdo a la última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "Plan de San Luis"²³¹, lo que de suyo es una *antinomia jurídica*, porque no distingue entre los servidores públicos bajo el esquema burocrático tradicional, y el servicio profesional de carrera a que alude el numeral 144 arriba transcrito; ordenamientos jurídicos que se oponen entre sí en contenido y alcance. Dicho de otro modo, la totalidad de los trabajadores del Congreso del Estado, se encuentran sometidos a la voluntad de quienes integran la Junta de Coordinación Política, la cual está integrada por todos los coordinadores de las fracciones parlamentarias que integran el Congreso del Estado, llevando la informalidad y la discrecionalidad a todos los niveles de la estructura burocrática.

²²⁹ CONGRESO CALIFICADO. "Legislatura LXI", *op. cit.*, *loc. cit.*

²³⁰ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Artículo, 73.

²³¹ PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, "PLAN DE SAN LUIS", diciembre 20 de 2016.

Debe quedar sentado en la norma, y además la justificación en la diferencia de trato entre los trabajadores pertenecientes al sistema de servicio profesional de carrera y los empleados de base, en que los primeros, si bien serán de confianza, únicamente tienen derecho a una indemnización en caso de despido injustificado; mientras los segundos pueden elegir entre el pago de una indemnización o la reinstalación, por ejemplo en el caso de los cese por alguna razón justificada que en que llegara a incurrir; a su vez, los de confianza son susceptibles de ocupar la titularidad de una plaza con un rango y un nivel más alto, además de ser indispensable acreditar las evaluaciones, los mecanismos de selección y contar con los conocimientos técnicos y profesionales que requiere el perfil de la plaza, aunado a que se encuentran sometidos a un proceso de evaluación, actualización y profesionalización constante para conservar la titularidad del cargo o aspirar a uno de mayor jerarquía dentro del propio sistema, a lo que en términos jurídicos no están sometidos los trabajadores de base.

No debe pasar por alto que, con base en los criterios jurisprudenciales dictados por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²³², en relación al servicio profesional de carrera al interior de la administración pública federal, en particular el criterio jurisprudencial, bajo el rubro: **TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS DE LIBRE DESIGNACIÓN**, para crear la categoría de trabajadores de confianza pertenecientes al servicio profesional de carrera en la administración pública Federal, se determina que la diferencia entre éstos y el resto de los trabajadores de confianza de "libre designación", estriba en que:

a) Los primeros acceden a un sistema cuyo propósito consiste en eficientar (sic), transparentar y profesionalizar el quehacer público, mediante la

²³² Tesis: 2a./J. 18/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, p. 837.
Recuperado en: <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/Tesis.aspx>. 19 de noviembre de 2018.

implementación de mecanismos de selección, acceso y promoción, así como la realización de exámenes, concursos de oposición y capacitación permanente; mientras que los segundos no forman parte de un sistema de profesionalización o de carrera al ser designados de forma libre; y

b) Los primeros gozan de la estabilidad y la permanencia en el empleo, que se traduce en la obligación de que el órgano de gobierno justifique su destitución del servicio a través de las causas de terminación o separación previstas expresamente en la ley en la materia²³³, sin que sea posible alegar razones de índole político o ajenas a la ley, pero en caso de que el despido haya sido injustificado, tendrán derecho a una indemnización en su concepto más amplio, derivado de las propias características y especificidades con las que el legislador decidió protegerlos; mientras que los segundos únicamente disfrutaban de las medidas protectoras al salario y los beneficios de la seguridad social, en el entendido de que estas últimas prerrogativas también son aplicables para aquéllos²³⁴.

En todo caso, las limitaciones del sistema provocadas por la ley, sin olvidar los diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²³⁵ que ha interpretado diversas normas en casos similares, pueden ser superadas a partir de reformas pertinentes e idóneas, extensivas e incluyentes en la mayoría de los casos, pero concretas al ámbito en que se pretende implementar el servicio civil de carrera en el poder legislativo del estado, pues como ya se dijo, existe una burocracia que a la fecha ya cuenta con derechos adquiridos (sindicales o jubilatorios, etcétera), que le son irrenunciables, y sobre los cuales no se podrían ni deberían vulnerar, por más que la finalidad fuera para mejorar a la organización.

²³³ MÉXICO: LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2018, Artículo 60.

²³⁴ Tesis: 2a./J. 18/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, *loc. cit.*

²³⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: "Seminario Judicial de la Federación". (Documento web). 2018. Recuperado en: <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/tesis.aspx>. 28 de noviembre de 2018.

Es de advertir que a la introducción del sistema tendría que darse a partir del nuevo personal, con la salvedad de que también pudiera ser integrado por servidores públicos del sistema tradicional, para lo cual debería estar rodeado de sendos beneficios, que lo hiciera atractivo. Es evidente que para ello tendría que realizarse una terminación de la relación de trabajo, en donde se liquidarán las prestaciones y condiciones laborales que derivan de la ley en la materia²³⁶, y comenzar otra, bajo las reglas de operación sobre las que se implemente el nuevo sistema. Debe dejarse siempre un margen de maniobra adecuado para que el poder legislativo del estado pueda nombrar libremente a cierto número y tipo de funcionarios, y tratar de nombrar y favorecer el avance gradual sostenido bajo la profesionalización. Estos temas serán tratados en los siguientes puntos de esta investigación.

3. Descripción, ventajas y desventajas del servicio civil de carrera

El marco normativo de cualquier servicio profesional de carrera, según lo advierten DESSAUGE y MÉNDEZ²³⁷, suele contener una descripción de los subsistemas de gestión de personal que orientan la operación cotidiana, y que resulta muy particular en relación al resto de la base de trabajadores bajo el sistema burocrático tradicional. Luego entonces, siendo uno de los atributos del servicio profesional de carrera será la existencia de ciertos subsistemas de personal que integren una anatomía más o menos común.

Como todo proceso, y estructura sistémica, alrededor del servicio profesional de carrera han de construirse una serie de incentivos positivos como pueden ser mejoras salariales y desarrollo al interior de la organización, así como negativos, que se refirieren a aquellas sanciones que, dependiendo de su gravedad, suspendan o ameriten la cese o destitución del sistema a aquel que

²³⁶ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, 2018, Artículos, 21-50.

²³⁷ Vid. DESSAUGE, M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit.*, *loc. cit.*

haya cometido una conducta que lo amerite, debiendo generar una forma muy efectiva de medir el desempeño y la honestidad de los profesionales.

Dicho lo anterior, el sistema de servicio profesional de carrera que se sugiere para el Congreso del Estado de San Luis Potosí, podría basarse bajo la lógica jurídico-administrativa, de los subsistemas siguientes:

- a) Ingreso y selección;
- b) Capacitación profesional, y desarrollo académico;
- c) Evaluación;
- d) Promoción;
- e) Incentivos, y
- f) Sanción.

Como es natural, en cualquier modelo administrativo que pretende modificar la conducta y la relaciones que se dan al interior de la administración, cada uno de los subsistemas implica el rompimiento del paradigma en la estructura, y somete a los componentes a una serie de eventos novedosos para los que no siempre están preparados²³⁸. Dicho lo anterior, de manera enunciativa más no limitativa, aunque breve, se procederá a describir la importancia, ámbito de aplicación y los alcances de cada uno de los subsistemas adecuado para el objeto de estudio, según un análisis de pertinencia previo, a saber:

a) Ingreso y selección

En este subsistema, se han de incluir los criterios para reclutar y seleccionar al personal de carrera que deberán comprender los tiempos y formatos de las etapas del proceso de ingreso, los requisitos que deben llenar los

²³⁸ Vid. WUNDER, D. y E. GABARDO: "El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación". *op. cit., loc. cit.*

aspirantes y, en su caso, los períodos de prueba quieren cumplirse antes de adquirir el *estatus* jurídico de carrera.

En este último caso, debe decirse que no todos los aspirantes logran trascender de este subsistema, pues a pesar de que cumplan con el proceso y los requisitos, también lo es que el periodo de adaptación puede resultar complejo tanto para este, así como para el resto de la organización, motivo por el que se requiere un periodo en el que no sólo demuestre sus capacidades, conocimientos y experiencia en el rubro sino, además, sea capaz de adaptarse al nuevo ambiente laboral²³⁹. En este sentido, es fundamental que el servicio profesional de carrera que se proponen para el sujeto de estudio, sea abierto a la ciudadanía²⁴⁰, para que esta participe de manera integral; siempre que cumpla con las especificaciones de una convocatoria pública que deberá ser elaborada por un órgano interno, pero con autonomía de gestión. Sin lugar a dudas, la participación de los ciudadanos es fundamental para el desarrollo de la administración pública, esto implica que estar en presencia de un gobierno abierto y plural para que, en igualdad de circunstancias y oportunidades, todo aquel profesionista capacitado y apto para el desempeño legislativo, esté en condiciones de incrustarse en la estructura, y pueda desarrollar sus habilidades de manera distinta a cómo actualmente se prestan al interior de la organización.

En esa tesitura, para mejor proveer en el reclutamiento de las personas que podrían acceder al servicio profesional de carrera que se propone, el órgano interno con autonomía de gestión deberá poner a disposición de la ciudadanía una convocatoria pública periódica en la que se ofrezca el concurso de plazas para acceder al Congreso del Estado San Luis Potosí; documento que deberá ser incluyente al ser distribuido en todo el estado a través de los medios de comunicación masivos y en la página la institucional. Aunado de lo anterior, se sugiere la firma de convenios de colaboración con la totalidad de las

²³⁹ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit., loc. cit.*

²⁴⁰ Vid. VIEJÓ, M.: "La democracia política, social y económica". *op. cit., loc. cit.*

universidades en la entidad, tanto públicas como privadas; de tal suerte que se conviertan en el principal semillero de quiénes vayan a ser parte de la institución legislativa, pero, además, para que el fortalecimiento de la misma esté orientado en la pluralidad y la multidisciplinariedad de los profesionistas que se integren al sistema²⁴¹. Esto último cobra relevancia si se parte de la idea que actualmente 10 de los 15 asesores adscritos a la coordinación de asesoría y secretario técnico tienen como formación base la licenciatura en derecho; sin embargo, si bien es cierto que es el perfil idóneo para la actividad legislativa, también lo es que no debe estar limitado para que su mayoría tenga dicha información, máxime si se considera que las 21 comisiones permanentes de dictamen existentes por ministerio de ley, tienen ámbitos de competencia abiertamente distintos según la materia en la que se especializan²⁴² y, por otro lado, porque una formación plural podría nutrir de conocimientos y experiencias abundantes al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado; área de oportunidad que no debe soslayarse, por simplista que parezca.

Respecto a la selección, esta parte del subsistema establece el conjunto de pruebas y criterios para asumir un puesto de carrera. Son múltiples y variadas las herramientas que se podrían adoptar, y de algún modo se podría amalgamar con las experiencias que el sistema educativo a nivel superior, así como con la evidencia empírica desarrollada por la academia ha venido recabando en relación a los estudiantes. Es sabido que no siempre las mejores pruebas miden apropiadamente las capacidades de las mejores personas, más allá de los conocimientos y la experiencia que tengan²⁴³. La administración no se puede válidamente apartar de ciertos principios y criterios por medio de los cuales se ubica al individuo como la parte más importante de la organización y, por tanto, deberá ser capaz de advertir ciertos aspectos como el psicosocial, y la inteligencia emocional de los sujetos²⁴⁴.

²⁴¹ Vid. RIQUELME LEIVA, M.: "Foda: matriz o análisis foda: una herramienta esencial para el estudio de la empresa", *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁴² SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018, Artículo 98-118.

²⁴³ Vid. CABRERO, E.: "Del administrador al gerente público", *op. cit.*, p. 34

²⁴⁴ Vid. RAMÍREZ, E. y J. RAMÍREZ: "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública", *op. cit.*, p.p. 71-82.

Empero, toda vez que sistema requiere mecanismos racionales y objetivos sobre los cuales medir las capacidades de los aspirantes, algunas de las técnicas o herramientas sugeridas como puebas y criterios para acceder a un puesto dentro del servicio profesional de carrera se encuentran: entrevistas; exámenes de conocimientos generales o específicos, pruebas en el lugar y, por supuesto, la combinación de todo lo antes dicho²⁴⁵.

En el caso de los exámenes específicos, se sugiere que se realicen sobre la base de los exámenes de control y confianza en el ámbito de la seguridad pública, pues sí se parte de la base que su labor es considerada de confianza, de deberán medir aspectos tales como:

1. Entorno social y situación patrimonial, verificando la congruencia en la información proporcionada y la documentación presentada, con el fin de analizar si el entorno en el cual se desarrolla el futuro profesional se apega a los principios que rigen a la institución.

2. Psicológico, el cual busca conocer e identificar las características de personalidad, inteligencia y habilidades generales del profesional evaluado. Se dijo a supra líneas, no se trata solo de incrustar en la organización a los más inteligentes o más capacitados, sino a aquellos que muestren ser más asertivos y adaptables al medio ambiente al que serán sometidos.

3. Poligráfico, a través de reacciones psicofisiológicas que detectan si el evaluado se conduce con veracidad en la información que proporciona, y su conducta se rige por los principios constitucionales y legales del servicio profesional de carrera al cual pretenden acceder.

4. Médico, el cual aplica para conocer el estado general de salud, y detectar alguna enfermedad o padecimiento. En este rubro es sumamente

²⁴⁵ Vid. ARIAS, F.: "El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica", op. cit., loc. cit.

importante conocer el estado actual y periódico de los miembros del servicio. Es del todo conocido que el trato entre personas se rige en un alto porcentaje por su salud, máxime cuando esta tenga contacto con otros individuos del sistema. En este apartado, es de suma relevancia señalar que se debe tener un cuidado máximo y garantizar los derechos humanos de las personas, ya que en términos de la constitución federal²⁴⁶, queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esto significa que la condición de salud tan solo será un indicativo del estado completo del aspirante, así como las medidas inclusivas que deban desarrollarse en la institución para el acceso o desplazamiento, por ejemplo, de personas con alguna discapacidad, entre otras, y no como un requisito de rechazo o expulsión.

5. Toxicológico, determina sí el aspirante al servicio profesional ha ingerido o ingiere sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares. En ese aspecto, debe reconocerse que, como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁴⁷, se entiende que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad permite, *prima facie*, que las personas mayores de edad decidan sin interferencia alguna qué tipo de actividades recreativas o lúdicas desean realizar, así como llevar a cabo todas las acciones o actividades necesarias para poder materializar esa elección. De esta manera, la elección de alguna actividad recreativa o lúdica es una decisión que pertenece indudablemente a la esfera de autonomía personal que debe estar protegida por la constitución. Esa elección puede incluir la ingesta o el consumo de sustancias que produzcan experiencias que en algún sentido "afecten" los pensamientos, las emociones y/o las sensaciones de la persona. Si bien es cierto que estas experiencias se encuentran entre las más

²⁴⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 1º.

²⁴⁷ Tesis: 1a. CCLXI/2016, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décima época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 989.

personales e íntimas que alguien pueda experimentar, también lo es que la decisión de un individuo mayor de edad de "afectar" su personalidad de esta manera con fines recreativos o lúdicos, también puede menoscabar la eficiencia y eficacia del servicio profesional al que pretende acceder, máxime si lo hace bajo el influjo de alguna sustancia durante el desempeño de su cargo. En todo caso, al igual que el examen del estado de salud, el consumo ordinario de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares no sería una causa *per se* para negarle el ingreso a un aspirante; empero, si podría ser una causa de cese o baja del servicio, como medida disciplinaria grave y sanción a aplicar, cuando esta conducta se dé durante el desempeño del cargo²⁴⁸.

Finalmente, el subsistema determina si los aspirantes se convertirán en funcionarios de carrera a través del mérito, con sólo ganar un concurso, y tras pasar un proceso de formación inicial o al cabo de cierto periodo. En este caso, se deberá establecer con precisión el número de meses o años para ingresar de manera formal al sistema, así como las condiciones en que se daría este trasiego.

b) Capacitación profesional, y desarrollo académico

En este apartado, se deberán describir las actividades a las cuales deberán ser sometidos los servidores públicos bajo el esquema de servicio profesional de carrera, y que deberán realizar para adquirir su estabilidad en el puesto de la estructura laboral, y mantenerse en el sistema carrera, o para ocupar nuevos puestos dentro de la organización.

Dentro de las diversas experiencias que el servicio ha venido recabando en diversos sujetos de estudio, como son el servicio profesional electoral y el servicio exterior mexicano, sin duda la formación inicial señalada en el

²⁴⁸ Tesis: 1a. CCLX/2016, GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décima época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, 897.

subsistema anterior, daría luces muy claras acerca de las áreas de oportunidad que la institución tendría para introducir a los nuevos servidores públicos, por medio del cual detecte las debilidades y advierta puntos de mejora a las cuales están sometidas las personas que ingresarían, incluso mucho antes de asumir de manera entera sus responsabilidades en los puestos a los que aspiren. Lo antes señalado es importante porque presupone que la capacitación y el adiestramiento de las personas no necesariamente se debe dar cuando éstas ya forman parte de la institución, sino incluso como requisito y prueba previa para el acceso definitivo de los mismos.

La información que provenga de este proceso, es altamente valiosa puesto que sirven para orientar de manera general a los futuros funcionarios de carrera, así como promovería y desarrollaría de manera más cercana el sentido de pertenencia respecto del Congreso del Estado de San Luis Potosí. Por otro lado, si se parte de la idea que la capacitación y adiestramiento es un derecho humano de los trabajadores, reconocido por el texto constitucional federal²⁴⁹, y una obligación patronal de quienes se benefician de un servicio personal subordinado, aunque con matices distintos por el tipo de servicio que se propone, es evidente que la formación continua o capacitación relevante a través de cursos, conferencias, seminarios, pruebas y, en algunos casos, procesos de certificación que los servidores públicos, deben realizar de manera periódica para adquirir los conocimientos, habilidades gerenciales o capacidades técnicas, garantizarán el desempeño profesional en sus funciones.

Por último, toda vez que la formación académica es fundamental para el desarrollo de las organizaciones, este subsistema podría nutrirse de una serie de programas por medio de los cuales los funcionarios profesionales tuvieran acceso a becas, con el objetivo de comenzar o continuar sus estudios de posgrado, ya sea a nivel especialidad, maestría o, incluso, doctoral. En este último aspecto, es preciso recordar que tan solo el 20 % de los asesores del

²⁴⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 123 apartado A fracción XIII.

Congreso del Estado, cuentan con especialidad, y el 20 % tienen estudios de maestría, siendo más relevante aún que el 60 % ostenta el grado de licenciatura, y ninguno de los servidores públicos ubicado en el puesto de asesoría y apoyo legislativo cuenta con estudios de doctorado, lo que sin duda revela una debilidad por lo que hace la formación académica de quienes se encargan del estudio y formación de las leyes, así como de la planeación de las políticas públicas que deberán ser implementadas por el poder ejecutivo del estado, desde el ámbito normativo. La debilidad se acentúa más cuando se advierte que los diputados, como principales tomadores de decisiones, tienen porcentajes que son incluso más bajos, por lo que hace a su formación académica, y a su escasa experiencia en la labor legislativa.

c) Evaluación

KELVIN²⁵⁰, físico y matemático británico sostuvo:

“Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre.”

La medición es imprescindible en la gestión, forma parte del proceso administrativo, formulado por FAYOL²⁵¹, y es fundamental en la aplicación del ciclo PDCA²⁵² de mejora continua. A pesar de la importancia de la medición, efectuar mediciones no es tan frecuente como debiera. En el caso de las administraciones públicas esta ausencia de medición es más que notable. En el sistema que se propone, la medición, a través de la evaluación, es uno de los ejes centrales del éxito o fracaso del modelo. La evaluación de desempeño ofrece

²⁵⁰ Vid. AITECO CONSULTORES. “Administración pública”. (Documento web). 2018.

Recuperado en: <https://www.aiteco.com/>. 18 de octubre de 2018.

²⁵¹ Vid. HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, S., “Introducción a la administración pública. Teoría general de la administración: origen, evaluación y vanguardia”, 4ª edición, México, ed. Mc Graw Hill, 2006, p.p.68-88.

²⁵² También conocido como “Ciclo de Deming”, es una metodología para la mejora que fue intensamente promovida por este autor, si bien fue Walter A. Shewhart (1939) el primero que habló del concepto de ciclo de mejora. Edward Deming dio a conocer el término “ciclo Shewhart” para referirse al PDCA, aunque en Japón comenzaron a denominarlo como “Ciclo de Deming”.

una gama muy amplia de alternativas en torno al enfoque general, los métodos, a los participantes, los tiempos, el uso de información y el resultado de las evaluaciones. En cuanto al enfoque, las evaluaciones pueden ser fundamentalmente cuantitativas, centradas básicamente en metas, indicadores y estándares cuantificables. A su vez, está el enfoque cualitativo, basado en aspectos menos cuantificables como el potencial, ciertas cualidades o estándares de desempeño. Lo más común y deseable suele ser la combinación de ambos enfoques.

Los recursos humanos representan la fuerza laboral de una institución. Son elementos dinámicos no estáticos, cuyo desarrollo y competencias pueden ser desiguales, así como su ciclo de vida dentro de una institución. El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública, para formar servidores públicos cuyo compromiso este con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basado en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades²⁵³.

La metodología para arribar al conocimiento de lo que sea denominada organizaciones que aprenden, son múltiples y variadas, con el objetivo de recabar información relevante que permita a la institución comprender y analizar el estado actual de las cosas; el desempeño de cada uno de sus componentes y la manera que trasciende al medio exterior. Las hay desde entrevistas directas a los usuarios, así como a los diversos integrantes de la organización seleccionados al azar unos, y otros a través de criterios arbitrarios. Así mismo, encuestas de salida que reflejan la satisfacción o no, de aquellos a quienes va dirigida la acción gubernamental²⁵⁴. De igual forma, se instrumentan plataformas tecnológicas que miden el desempeño de la organización a través del número de

²⁵³ Vid. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITORIA ESPECIAL DEL DESEMPEÑO: "Indicadores de desempeño", en SALCEDO, R., (Comp.), *"Evaluación de políticas públicas"*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 149.

²⁵⁴ Vid. ARIAS, F.: *"El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica"*, op. cit., loc. cit.

actos a los cuales están obligados por ley; el tiempo en qué se dan, y el resultado final del proceso.

En materia legislativa abundan las mediciones cuantitativas. Como se sostuvo en el segundo capítulo de esta investigación, el Congreso del Estado de San Luis Potosí ha sido medido en múltiples aspectos, a través de trabajos de investigación externos elaborados por organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil²⁵⁵, de los que se aprecia que el legislativo local, por diputado, es el que más iniciativas presentó en todo el país en el periodo 2015-2018; sin embargo, resultó ser el más ineficiente en razón de que solamente una tercera parte de las iniciativas presentadas, fueron aprobadas. Por otro lado, se ha medido la eficiencia y eficacia de las comisiones de dictamen permanente, resultando un porcentaje muy bajo de producción legislativa, que ha generado la acumulación de trabajo y rezago del mismo, al grado que se ha aplicado la figura de la caducidad legislativa en el 35 % de las iniciativas que no fueron dictaminadas dentro de los seis meses a la presentación de las mismas, ni tampoco en la prórroga de seis meses posibles.²⁵⁶

Los datos mencionados revelan qué las organizaciones que aprenden deben medirse con periodicidad semestral, anual o bianual. También puede ser solamente individuales o incluir la evaluación de equipos de trabajo. Es preciso decir que los resultados de la evaluación pueden o no compartirse con el evaluado, pero lo cierto es que deberá servir como insumo para planear la carrera del profesionista dentro de la organización, así como los recursos de formación que deban tomar para reorientar el desempeño, e incluso para justificar su separación por cese o destitución del servicio de carrera²⁵⁷. La evaluación continua provoca no sólo instinto de superación personal y organizacional, sino objetivos de promoción más claros para quienes forman parte de las instituciones de gobierno, en particular del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

²⁵⁵ CONGRESO CALIFICADO. "Legislatura LXI". *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁵⁶ SAN LUIS POTOSÍ: LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, 2018, Art. 92.

²⁵⁷ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit.*, *loc. cit.*

d) Promoción

Este su sistema establece los mecanismos y condiciones bajo los cuales los funcionarios pueden aspirar a ser promovidos dentro del sistema de profesionalización de carrera. Uno los aspectos más importantes al interior de las instituciones públicas, es tener la posibilidad de avanzar dentro del estructura interna de las mismas, esto implica, como sucede en el servicio exterior mexicano, que un funcionario de los niveles más bajos pueda aspirar, mediante los mecanismos establecidos por el sistema, al puesto y cargo más alto²⁵⁸. En el caso concreto, el cargo más alto al interior del Congreso del Estado es el de diputado, limitante insuperable puesto que a este cargo solamente pueden aspirar quienes a través del voto electoral sea designado dentro de un proceso de la misma naturaleza, y según las leyes de la materia; es decir, no son cargos por designación o nombramiento, ni tampoco son sujetos del servicio profesional que se propone. Empero, dentro de la estructura organizacional se encuentran puestos gerenciales que pueden ser aptos para el ascenso de los servidores profesionales, como lo son los titulares de las coordinaciones, así como la oficialía mayor, la contraloría y diversas áreas a las cuales se pueden aspirar, y que cuentan con un nivel tabular oscila entre el 14 y el 17, lo que de suyo representa un incremento salarial considerable²⁵⁹.

Dentro de las problemáticas que se advierten, no menos es cierto que entre el puesto de asesor y coordinador o titularidad de alguna otra área como las arriba mencionadas, no existen puestos medios o intermediarios, lo que implica que el tope máximo de ascenso es el siguiente puesto, y ante el hecho contundente de poder lograrlo de manera pronta, o permanecer por un tiempo dilatado en el inferior, provocaría la falta de motivación o desgano, por no existir más campos de acción hacia dónde dirigir los esfuerzos, ni más espacios que los antes mencionados²⁶⁰. Caso muy particular en el objeto de estudio, por sus

²⁵⁸ Vid. DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: "El servicio profesional: una introducción general", *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁵⁹ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁶⁰ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", *op. cit.*, *loc. cit.*

condiciones y características, que es probable no se presente en otro tipo de instituciones.

Desarrollar un esquema de promoción potencial adecuado e idóneo, que tomen cuenta la vida laboral común de una persona es muy importante para cumplir con el objetivo de motivación profesional que representa una de las justificaciones más importantes para la existencia de un servicio. De conformidad con la Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí²⁶¹, que tiene por objeto regular las pensiones, jubilaciones, servicios y demás prestaciones de los servidores públicos al servicio de la administración pública estatal, y municipal, en su caso, que contribuyan con aportaciones a la Dirección de Pensiones del Estado y que formen parte de cualquiera de los sectores cotizantes; así como las particularidades en cuanto a derechos y obligaciones de las pensiones que otorguen los sectores cotizantes y que se encuentran contenidos en esa Ley, los trabajadores podrán acceder al beneficio de la jubilación a los, 28 años de servicio en el caso de las mujeres, y 30 años de servicio en el caso de los hombres²⁶².

e) Incentivos

En este rubro se suele describir en este subsistema a las condiciones bajo las cuales los servidores públicos adscritos al servicio profesional de carrera pueden recibir ciertos premios o recompensas por su desempeño, así por el cumplimiento de metas u objetivos planteados con anterioridad; su experiencia o capacidad probada. De entrada, debe decirse que de alguna manera los incentivos ya se encontrarían inmersos dentro de las condiciones del sistema, toda vez que su carácter está implícitamente relacionado con un mayor *estatus* y

²⁶¹ SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, 2018, Artículo 1º.

²⁶² SAN LUIS POTOSÍ: LEY DE PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, 2018, Artículo 77.

salario, frente a los de niveles inferiores o a aquellos que no forman parte del mismo. Contrario a lo expresado por la *vox populi*²⁶³ ha venido sosteniendo, las grandes responsabilidades de la alta burocracia deben ser inversamente proporcionales a la remuneración por el desempeño de un cargo, puesto comisión²⁶⁴. El servicio profesional de carrera no debe ni puede estar a la saga.

El tema de los incentivos dentro del sistema introduce algunas otras recompensas como los bonos individuales o grupales por cumplimiento de objetivos, por la atención de grados académicos o por certificaciones específicas. No debe confundirse con el sistema la expresión laboral que señala que “a trabajo igual, salario igual”, en virtud de que este modelo resulta diferente al sistema burocrático, toda vez que el servicio profesional de carrera recompensa el mérito y capacidad de las personas, así como su formación profesional y académica, y no solamente los años de servicio o la descripción y pertenencia del personal a alguna de las organizaciones sindicales existentes. En el caso de la burocracia tradicional potosina, los servidores públicos de base reciben una infinidad de bonos e “incentivos” que no corresponden al trabajo efectivamente prestado, sino a su permanencia dentro de la estructura, generando opacidad y falta de motivación para el logro de los fines institucionales, pues más allá que se obtengan o no, esta recibirá los mismos estímulos.

Por otro lado, es preciso señalar que con fecha 05 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación²⁶⁵, el decreto legislativo por medio del cual se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.

²⁶³ *Vox populi*, o *vox pópuli*, de acuerdo a su castellanización, es una expresión de la lengua latina que puede traducirse como “voz del pueblo”. La alocución se emplea con referencia a aquello que todos conocen y repiten.

²⁶⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 127.

²⁶⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, noviembre 05, de 2018.

Recuperado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542914&fecha=05/11/2018.

En esa normativa, se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales²⁶⁶. Esa normativa, señala los tomes y límites para que los servidores públicos puedan, o no, recibir remuneraciones por el ejercicio de su cargo, lo que significa que, en lo tocante a los incentivos, el servicio civil de carrera podría sufrir una variante y limitante, con independencia de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos indirectos derivados del primer acto de aplicación, o con la sola entrada en vigencia de la misma.

En ese mismo caso, en el subsistema relativo a capacitación y formación profesional, se adelantó un sistema de incentivos distintos a los puramente monetarios, aunque con cargo al erario público, consistente en un plan de becas para seguir realizando estudios a nivel posgrado o de competencias, tales como un idioma extranjero; incluso, para estudiar en universidades nacionales o extranjeras, distintas a las locales.

f) Sanción

En este subsistema se establecen el conjunto de criterios, autoridades y procedimientos en materia disciplinaria dentro del servicio profesional de carrera. De igual manera, han de señalarse con claridad los tipos de sanciones a las cuales se podrían hacer acreedores los servidores públicos de carrera ante el incumplimiento de sus obligaciones o a las prácticas negligentes o a su impericia en el ejercicio o con motivo del cargo, puesto o comisión. Las sanciones podrían

²⁶⁶ MÉXICO: LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículos, 1º, 4º, y 6º.

ir desde amonestaciones simples, las multas económicas, o hasta la pérdida del nombramiento de carrera y la destitución del puesto.

Al respecto, debe decirse que el texto constitucional federal, dispone que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”²⁶⁷. En ese sentido, el sistema disciplinario alrededor del servicio civil de carrera debe promover, respetar y propugnar el respeto irrestricto a los derechos humanos de, garantía de audiencia y debido proceso, entendido por el primero que todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas, en las que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quién sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quién estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuándo se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas²⁶⁸; por lo que toca al segundo principio, consiste dos vertientes: 1) la referida a las formalidades esenciales del procedimiento, la que a su vez, puede observarse a partir de dos perspectivas, esto es: a) desde quien es sujeto pasivo en el procedimiento y puede sufrir un acto privativo, en cuyo caso adquieren valor aplicativo las citadas formalidades referidas a la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho a alegar y a ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, b)

²⁶⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 14.

²⁶⁸ Tesis registro 1012296, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, Apéndice 1917- septiembre 2011, Tomo I. Constitucional 3, Derechos fundamentales segunda Parte, p. 2359.

desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo, desde la cual se protege que las partes tengan una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones, dimensión ligada estrechamente con el derecho de acceso a la justicia; y, 2) por la que se enlistan determinados bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, mediante las formalidades esenciales del procedimiento, como son: la libertad, las propiedades, y las posesiones o los derechos. De ahí que previo a evaluar si existe una vulneración al derecho al debido proceso, es necesario identificar la modalidad en la que se ubica el reclamo respectivo²⁶⁹.

En ese orden de ideas, el sistema deberá contener una serie de directivas entorno a los plazos legales, formatos y autoridades competentes en cada una de las etapas que conforman e integran los procedimientos disciplinarios, para garantizar la audiencia efectiva y el debido proceso legal, aunado a construir un conjunto de mecanismos para que los funcionarios del servicio profesional de carrera puedan defenderse adecuadamente y, en su caso, inconformarse en contra de las sanciones que se impongan en su más entero perjuicio.

4. El diseño y la implementación de la profesionalización. Retos y desafíos político-administrativos

Las burocracias de muchas naciones pobres sufren de una baja capacidad, a menudo no provee de servicios efectivos e invariablemente está integrada por personal escasamente entrenado, con poca remuneración y falta de servidores públicos motivados. Sin embargo, también existe otra realidad en muchos de esos países pobres, qué tiene que ver con servidores públicos

²⁶⁹ Tesis 1a. IV/2014, *Seminario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 2, enero de 2014, p. 1112.

comprometidos y bien capacitados, con organizaciones funcionales y servicios eficaces²⁷⁰.

Desde el punto de vista teórico, los atributos del servicio profesional de carrera son innegables, ya que propugnan por la mejora continua de las organizaciones burocráticas que voltean a verla como una estrategia para integrar al servicio a los mejores hombres y mujeres, más capaces, aptos, experimentados y profesionales en el desempeño de los cargos, así como desarrollarlos a través de la capacitación y formación técnica-especializada. La justificación es simple: la sociedad exige cada vez más a los entes de gobierno, derivado de las crecimiento desbordada de las necesidades que lo aqueja, provocando que se requiera, organizaciones que sean capaces de hacer más, con menos, bien y a la primera; por su parte, la capacidad de estas cada día se ve más rebasada por los avances científicos y tecnológicos a las cuales están sometidas en su quehacer, así como por las obligaciones legales y escasez en los recursos público, que de manera común tienden a poner a las instituciones en crisis constantes. Empero, cualquier debate sobre la profesionalización administrativa debe sentarse bajo criterios objetivos y racionales, lo que significa que se debe tomar en cuenta los retos y desafíos que han de ser enfrentados durante su diseño y, por encima de cualquier cosa, la posibilidad en su implementación.

Empero, a pesar de que ha habido buenas experiencias, los gobiernos de las naciones pobres aún se desempeñan de manera deficiente. Mejorar esta situación es esencial. Por su parte, los reformadores del sector público en los países en desarrollo deben considerar cambios que apunten directamente a incentivar el desempeño y las prácticas administrativas. Sin embargo, aun con esos cambios, la inevitable realidad de la ineficiencia, ineffectividad y falta de responsabilidad en el gobierno, muy probablemente persistirá durante un tiempo

²⁷⁰ Vid. GRINDELE, M.: "Lo bueno, lo malo y lo inevitable: cómo mejorar el servicio público en los países pobres", en MÉNDEZ, J., "Servicio profesional de carrera", Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011, p. 163.

prolongado. Un buen desempeño del sector público depende de sociedades políticas que esperan y exigen eficiencia, y responsable de sus gobiernos. Así, cuanto más pobres es un país, mayores la tendencia aún mal desempeño del sector público²⁷¹. En general, analizados que son los modelos que la doctrina especializada propone, que van desde el servicio profesional abierto o cerrado, o aquellos en donde se pone mayor énfasis en los puestos, es preciso centrarse en las características particulares del Congreso del Estado San Luis Potosí; partiendo de ello, se podría sugerir que uno de los principales retos y desafíos para el desarrollo de cada subsistema, es encontrar una adecuación normativa que permita aprovechar las ventajas de cada uno de estos, y de alguna forma contener las desventajas políticas de las alternativas que se propondrían²⁷². En este apartado, el tesista no pretende descubrir el hilo negro más allá de lo que diversas experiencias al respecto han advertido como limitantes para la adecuada implementación del servicio profesional de carrera, que de suyo podría considerarse como una alteración sistémica a las condiciones de trabajo arraigadas y normales respecto a las cuales la institución se encuentra sometida, sin embargo, existen mecanismos para tratar de contener los problemas potenciales del modelo, lo que implica que el mayor reto para garantizar el vínculo entre la burocracia tradicional y la alternativa particular, es seleccionar las características de inicio y a las áreas de la organización por profesionalizar.

Dicho de otra forma, el servicio profesional de carrera no podría aplicarse en todas las unidades de la estructura del Congreso del Estado, ni tampoco podría irrumpir de manera brusca, pues requeriría un proceso de asimilación y adaptación progresiva, con el objeto de que el cambio y la cultura organizacional no se viera confrontada de manera agresiva para aquellos que forman parte de la misma. De manera preliminar, ya se adelantó en este mismo capítulo, que se sugeriría que la implementación fuera optativa para quienes ya forma parte de la

²⁷¹ Vid. GRINDELE, M.: "Lo bueno, lo malo y lo inevitable: cómo mejorar el servicio público en los países pobres", *op. cit.*, *loc. cit.*, p.p. 164-165.

²⁷² Vid. GRINDELE, M.: "Lo bueno, lo malo y lo inevitable: cómo mejorar el servicio público en los países pobres", *op. cit.*, *loc. cit.*, p.p. 164-165.

organización bajo el esquema de servidores públicos de base, generando una serie de incentivos para que estos consideraran atractiva su integración al sistema y, por otro lado, obligatoria, para todos los nuevos servidores públicos, como parte de un proceso de recambio al interior de la institución.

Dentro de los principales retos y desafíos alrededor del diseño y la implementación del servicio profesional de carrera, se ha de mencionar que tanto para el ingreso como para la formación se tiene que adoptar un enfoque basado en la máxima competencia y conocimientos posibles. En este aspecto, como se vio a supra líneas, la formación y evaluación basada en estos principios pone en el centro de atención los conocimientos vinculados específicamente con la función, puesto o tarea, mientras que las que se basa en competencias laborales se enfocan hacia las capacidades, habilidades o actitudes directamente relacionadas con el desempeño vital de las funciones de puestos²⁷³. Esto quiere decir que la diferencia estriba en que además de conocimiento, se involucran la capacidad para su ejecución, al menos con los estándares de calidad que la propia organización se fije para el cumplimiento de sus objetivos. Desde luego no se desconoce que la aplicación del sistema basado en el conocimiento es del todo deseable, pero que tiene su limitante en el costo y su difícil realización a corto plazo, lo que significa que la organización tendría que disponer de recursos presupuestales suficientes para contar con servidores públicos por encima del promedio y, además, con un periodo de adaptación superior al constitucional (tres años, sin reelección) de aquellos tomadores de decisiones que consideren idónea y oportuna su implementación, en el entendido de que los resultados por objetivos no se verían reflejados de manera inmediata, lo que pudiera desanimar a los miembros de la organización²⁷⁴.

²⁷³ Vid. HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, S., *“Introducción a la administración pública. Teoría general de la administración: origen, evaluación y vanguardia”*, op. cit., loc. cit.

²⁷⁴ Vid. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITORIA ESPECIAL DEL DESEMPEÑO: “Indicadores de desempeño”, en SALCEDO, R., (Comp.), op. cit., p.p. 149-160.

Desde el punto de vista jurídico, según las dificultades arriba señaladas, por su complejidad, representan medidas riesgosas para el Congreso del Estado de San Luis Potosí, siendo este proclive a incurrir en actos de simulación con efectos de discurso, provocando que se eleven las ya altas expectativas sobre los beneficios futuros de los servidores públicos profesionales a niveles que difícilmente pueden ser cumplidos y puestos es movimiento, ante la falta de recursos públicos que sean destinados para ese cometido; la ausencia u omisión legislativa para crear leyes y reglamentos que contemplen, diseñen, estructuren, creen autoridades con autonomía técnica, le otorgan facultades y obligaciones, así como consideren los ámbitos de aplicación, y señalen con claridad las etapas, procesos y términos legales para la aplicación del sistema, terminando por generar olvido, desánimo e indiferencia hacia un servicio profesional de carrera que no ha podido, por qué no se ha querido, poner en marcha al interior de la institución.

En cuanto a la evaluación, derivado de las características del Congreso del Estado de San Luis Potosí²⁷⁵, similares a los de otros estados, es difícil decantarse por la conveniencia de las evaluaciones del desempeño, cualitativas o cuantitativas. Respecto a las primeras, el trabajo legislativo no necesariamente produce información detallada en relación a la vinculación que existe entre la producción parlamentaria con las metas institucionales, y el desempeño individual de los diputados y los ascensores destinados al apoyo en los órganos, en cuanto a las segundas, resulta complejo que se ofrezcan mediciones precisas por lo que hacen los objetivos de la organización, llevando al extremo que se podría considerar que un congreso es eficaz y eficiente por la producción de más iniciativas, puntos de acuerdo, reuniones, asistencias o intervenciones en tribuna en un corto plazo, sin que el elemento cualitativo tuviera una significación palpable o medible a mediano y largo plazo, puesto que muchas modificaciones a la ley requieren tiempo, y son de largo alcance. En ese sentido, las evaluaciones individuales pueden introducir una competencia excesiva entre los

²⁷⁵ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", *op. cit., loc. cit.*

componentes adscritos al servicio profesional de carrera, lo que provocaría que se obstaculicen la cooperación necesaria para el cumplimiento de ciertas funciones y objetivos institucionales. *A contrario sensu*, las mediciones grupales pueden incentivar que algunos miembros aprovechen el trabajo de otros, ante la dificultad de poder distinguir o diferenciar el desempeño individual de quienes los integran. Por lo que hace la autoevaluación, puede reducir las posibilidades de injusticias en la evaluación, pero también podría exagerar o flexibilizarla en grado mayúsculo la eficacia institucional.

Por último, todas las técnicas de administración conocidas, y por conocer, toparan con pared con las organizaciones y el sector público que las integran, si al interior no se asimila la necesidad de adecuar la estructura y los procesos que han sido implementados y utilizados por décadas, con resultados deficientes y poco efectivos. Por otro lado, el medio ambiente es de tal forma hostil, que provoca crisis constantes, presionándolas de forma que hay quiénes han apostado a reducirlas en su ámbito de competencia, recursos financieros, económicos y personales, poniendo su existencia en duda. El tesista se decanta por el fortalecimiento de las estructuras, partiendo de la célula más sensible: el recurso humano. Sin embargo, ese camino debe tender a la profesionalización, que, a través de procedimientos racionales, objetivos, claros, transparentes, abiertos y con la participación de la ciudadanía, lleve a su ingreso y desarrollo a los mejores hombres y mujeres, capaces de responder a la gran cuenta pendiente del sector público, y de la sociedad en su conjunto. El Congreso del Estado²⁷⁶, está irremediamente condicionado a compartir conductas derivadas de la política, y las formalidades de la administración, tomando de partida que, en la medida de contar mejores servidores públicos, estos proporcionarían mayores y mejores argumentos para los tomadores de decisiones.

²⁷⁶ CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, "LXII Legislatura, 2018-2021", *op. cit., loc. cit.*

Conclusiones

La presente tesis tuvo por objeto comprobar la baja eficacia y eficiencia del Congreso del Estado de San Luis Potosí, lo que trae como una de varias consecuencias la alta percepción de rechazo y falta de legitimidad de este frente a la ciudadanía. Esto significa que parte fundamental de los cambios al interior de la organización parte de la necesidad de generar mayor confianza frente a la sociedad en relación a los gobiernos que tiene, lo que redundará en un vacío en el sentimiento de representatividad en el quehacer legislativo. Para demostrar esto, primero se realizó un análisis, jurídico-político-administrativo de la estructura organizacional que integra al Congreso del Estado actual, tanto en lo tocante a la formación profesional y educativa de los funcionarios públicos electos por el voto popular, así como de aquellos servidores públicos nombrados o contratados bajo el esquema laboral de base, de confianza o servicios profesionales asimilables a salarios. Se pudo observar que el grado de preparación y experiencia de los diputados oscila de medio a bajo, pues se demostró que una de sus debilidades más acentuadas es que más del 70 %, jamás han desarrollado algún tipo de actividad legislativa, en ningún nivel, provocando que la curva de aprendizaje abarque la mayoría del periodo constitucional. Asimismo, se probó que uno de los factores más importantes de la mejora institucional, debe pasar por su cuerpo gerencial y administrativo calificado, toda vez que, del total de asesores de base del Congreso, solamente el 40 % cuenta con estudios de posgrado, y ninguno de ellos ostenta el grado de doctores, en cualquier área del conocimiento.

Definitivamente, según la revisión de los expedientes, información a través de la página de transparencia y de las entrevistas realizadas al personal del Congreso del Estado, así como a diversos diputados integrantes de las principales fuerzas políticas, se observó que el bajo nivel profesional, educativo y escasa experiencia de los diputados impacta en el trabajo legislativo, quedando a la suerte de aquellos asesores de base, y más de 140 asesores bajo un esquema jurídico

denominado servicios profesionales a salarios, con una baja preparación para cumplir con la totalidad de encomiendas y especialización que se requiere. En cuanto a los últimos nombrados, es preciso resaltar que la discrecionalidad en su ingreso, y falta de información al respecto, hace presumir malas prácticas administrativas con vistos de ilegalidad, máxime que la propia ley obliga al poder legislativo a seleccionar e ingresar a sus empleados a través de un servicio parlamentario de carrera que, según se pudo demostrar, jamás ha sido utilizado. En este escenario, se puede válidamente concluir que las decisiones y compromisos políticos, permean en la actividad administrativa y organizacional en prácticamente todas las áreas operativas del Congreso del Estado, haciendo nugatorias las obligaciones para acceder a un auténtico sistema parlamentario de carrera. pero, además, ha provocado que a pesar de contar con una base muy importante de trabajadores en funciones de asesoría, solamente los 15 asesores de base adscritos a las 21 comisiones permanentes de dictamen, sean quienes realicen las actividades a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, y su Reglamento, siendo incapaces de solventar de mejor manera la enorme cantidad de iniciativas, puntos de acuerdo, proyectos de decreto, minutas constitucionales, juicios políticos, o asuntos de trámite, dentro de los plazos legales; provocando un enorme rezago al interior del cuerpo político, y generando una parálisis de programas y políticas públicas que requieren un marco jurídico vigente, adecuado e idóneo para poder ser implementados y, sobre todo, una percepción negativa frente a una sociedad que no advierte que el Congreso del Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales.

En cuanto a los estándares de para calificar el trabajo legislativo, según se analizó, pasa por las investigaciones de carácter cualitativas, en función de no existir indicadores diferenciados que permitan colegir la existencia de un trabajo de fondo o sustancial. En ese sentido, este trabajo concluyó que el hecho de producir un número de iniciativas que ronda en más de tres veces el promedio de presentadas por cada diputado respecto al segundo lugar nacional perteneciente al Congreso del Estado de Querétaro, no genera *per se* un motivo para pensar que el

Congreso del Estado de San Luis Potosí trabaje más y mejor que el resto, puesto que su eficiencia no sobrepasa el 30 %, y las iniciativas no resueltas en relación al total de presentadas, ronda el 65 % de ellas.

Es de suma importancia para el país lograr la transición a la democracia. Con base en ese principio, las estructuras administrativas deben estar acorde al gran reto. En obvio de repetición, resulta trascendente que las instituciones de gobierno se adecúen a las condiciones políticas cambiantes, a los cortos periodos constitucionales, a la pluralidad política y a un factor democrático que permea de forma negativa a la forma en que se toman las decisiones: cualquier ciudadano puede llegar al poder por el voto de las mayorías, y al no existir mayores requisitos para ello, es muy probable que no cuente con estudios, preparación académica y experiencia legislativa para el reto de: a) hacer mejores leyes; incluyentes, democráticas, y abiertas a la sociedad; b) ser un contrapeso auténtico frente a los poderes tradicionales, en lo especial respecto del ejecutivo; c) proyectar políticas públicas y proyectos de largo aliento, en coordinación con los diversos ámbitos de gobierno; y d) ser responsable con el uso y disposición de los recursos a su disposición, en particular por lo que hace al factor humano, este como parte fundamental de sus atribuciones.

En ese sentido, se puede colegir la importancia de planear, proyectar, instrumentar e implementar el servicio profesional de carrera en el Congreso del Estado, como parte esencial para el fortalecimiento institucional, ubicándolo dentro de las áreas de apoyo y asesoría, ya que estas han de hacerse de personal capacitado y con conocimientos técnico-especializados con los que, con base en su experiencia y alejados de los factores o ascendencia política, puedan realizar su labor con apego a los principios de legalidad, transparencia, imparcialidad, máxima publicidad, responsabilidad y rendición de cuentas. Todo ello se daría no solo desde el momento de su selección e ingreso, sino su permanencia, capacitación desarrollo y ascenso dentro de la estructura, sino incluso desde el cese o destitución ante el incumplimiento de las normas u objetivos que rigen el servicio. No debe pasar por

alto, según se analizó en la presente investigación, el servicio profesional de carrera debería ser implementado de manera progresiva, y para el personal de base ha de ser optativo, puesto que existen las limitantes del derecho burocrático que no contempla la renuncia de derechos, ni la vulneración de ciertas condiciones de trabajo, por ser derechos legales y adquiridos con el tiempo. En el caso de los nuevos aspirantes a integrarse a prestar sus servicios, el sistema deberá ser obligatorio para su ingreso y permanencia.

El problema que presenta implementar el servicio atiende a diversos factores, entre los que se encuentran: a) la institución es reacia al cambio, con motivo de las prácticas y las condiciones laborales más que favorables de la clase trabajadora; 2) los derechos burocráticos, y la influencia sindical no permiten una transición rápida ni un sistema puro en términos doctrinales, por lo que para su implementación ha de ser tropicalizado en diversos aspectos; c) acotar la discrecionalidad en la manera en que se da el ingreso de trabajadores, especialmente en las áreas de apoyo o asesoría, no le resulta atractivo a las fracciones parlamentarias, por lo que el primer paso será provocar en los diputados ver en el servicio un área de oportunidad para fortalecer a la institución, más allá de los intereses creados por décadas; d) la simulación en distintos niveles de la organización, podría provocar que, suponiendo que se optara por poner en marcha el servicio profesional de carrera, se optara por desnaturalizarlo a tal grado que no tomara las partes básicas y fundamentales del sistema, no obteniendo los resultados que se esperan; y e) la política impera sobre la administración al interior del Congreso del Estado, de tal suerte que los diputados verían en los miembros del servicio profesional de carrera un antagonista y factor de poder, no deseado para la toma de decisiones, así como el ejercicio de poder.

Bibliografía

Fuentes bibliográficas

ALCANTARA, M., *“Gobernabilidad: crisis o cambio”*, España, ed. FCE, 2011.

_____, *“El oficio de político”*, España, ed. Tecnos, 2012.

_____, *“Partidos políticos latinoamericanos: ¿Instituciones o máquinas ideológicas?”*, 2ª edición, España, ed. Gernika, 2006.

APPLEBY, P.: *“Policy and administration”, Papers in public administration, University on Alabama Press.* Retomado en: <http://www.uapress.ua.edu/catalog/CategoryInfo.aspx?cid=152>. 31 de agosto de 2013.

ARIAS, F. *“El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica”*, 5ª edición, Caracas-República Bolivariana de Venezuela, ed. Episteme, 2006.

ARISTÓTELES, *“La Política”*, 22ª edición, México, ed. Porrúa, 2010.

ARROYO RAMÍREZ, M.: *“Notas al presidencialismo mexicano”*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p.p. 109-110.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITORIA ESPECIAL DEL DESEMPEÑO: “Indicadores de desempeño”, en SALCEDO, R., (Comp.), *“Evaluación de políticas públicas”*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

AZIZ NASSIF, A.: "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *"Gobernar sin mayoría"*, México, ed. Taurus/Centro de investigación y docencia económicas, 2002.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., *"Curso de ciencia de la administración"*, Madrid, ed. Tecnos, 1994.

BENAVIDES, C. y QUINTANA, C., *"Gestión del conocimiento y calidad total"*, Madrid, ed. Díaz de Santos, 2003.

BETRIA, M. (2016), *"El concepto de democracia representativa en Esteban Echeverría"*. *Acta sociológica, Revistas UNAM*, volumen 71.

BOBBIO, N., *"El futuro de la democracia"*, 3ª edición, México, ed. FCE, 2012.

CABRERO, E., *"Cambio en la administración pública"*, 2ª edición, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1997.

_____, "Del administrador al gerente público", en CABRERO, E. (Comp.). *Administración Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

CARPIZO, J.: *"El presidencialismo mexicano"*, 2ª edición, México, ed. Siglo XXI, 2010.

CEJUDO, G., *"Nueva Gestión Pública"*, Biblioteca Básica de Administración Pública, 1ª edición, México, ed. Siglo XXI, 2011.

CERILLO, A.: *"Reform in New York City: A study of urban progressivism"*, New York, ed. Routledge revivals, 1991.

CHEVALIER, J., y LOSCHAK, D., *“Ciencia administrativa”*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

COSCULLUELA MONTANER, L.: *“Manual de Derecho administrativo”*, 2ª edición, Madrid, ed. Civitas, 1991.

CROZIER, M., *“Estado Modesto, Estado Moderno”*, México, ed. FCE, 1992.

DAHL, R.: *“¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?”*, México, ed. FCE, 2003.

DAHL, R., *“La democracia”*, Encyclopaedia Britannica, edición 2004, Londres, 2004.

DE AGAPITO SERRANO, R., *“Libertad y división de poderes”*, Madrid, ed. Tecnos, 1989.

DEMING, W. E., *“Out of the crisis”*, MIT Press. ISBN 0-911379-01-0.

DELMER, D., *“Fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad”*, en SOSA, J., *“Transparencia y rendición de cuentas”*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

DESSAUGE M. y J., MÉNDEZ: *“El servicio profesional: una introducción general”*, en MÉNDEZ, J. (Comp.). *Servicio profesional de carrera*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011

DÍAZ ALDRET, A., *“Gobiernos Locales”*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2014.

DÍAZ SANTANA, H., *“Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: Una Reforma Pendiente”*, en Germán Pérez y Antonia

Martínez (compiladores), La Cámara de Diputados en México. México: Cámara de Diputados/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 2000.

DWORKIN, R., *“Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad”*, España, ed. Paídos Ibérica, 2003.

_____, *“El Imperio de la Justicia. De la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y práctica”*, España, ed. Gedisa 2005.

DUVERGER, M., *“Los Partidos Políticos”*, México, ed. FCE, 2012.

FREDERICKSON, G., *“Nueva administración pública”*, México, ed. Noema, 1983.

FUENTES, C.: *“La silla del águila”*, 2ª edición, México, ed. Alfaguara, 2015.

GIDDENS, A. y J., TURNER, *“La teoría social, hoy”*, ed. Alianza Universidad, 1998.

GRINDELE, M.: “Lo bueno, lo malo y lo inevitable: cómo mejorar el servicio público en los países pobres”, en MÉNDEZ, J., *“Servicio profesional de carrera”*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

GULICK, L., *“Notas sobre la teoría de la organización”*, Clásicos de la administración pública, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., ed. FCE, 1994.

GULICK, L. y L., URWICK, *“Papers on the science of administrations”*, *Institute of Public Administration*. Retomado en: <http://www.ipa.ie/>. 19 de agosto de 2013.

HELLER, H., *“Teoría del estado”*, 6ª edición, México, ed. FCE, 2012.

HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, S., *“Introducción a la administración pública. Teoría general de la administración: origen, evaluación y vanguardia”*, 4ª edición, México, ed. Mc Graw Hill, 2006.

HESSE, K.: *“Concepto y cualidad de la constitución”*, Escritos de derecho constitucional, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1983.

HOBBS, T., *“Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”*, 2ª edición en español, México, ed. FCE, 2013.

KELSEN, H., *“Teoría general del estado”*, México, ed. Coyoacán, 2004.

KRAUZE, E., *“Siglo de Caudillos”*, México, ed. Maxi Tusquets, 2009.

LOCKE, J., *“Ensayo sobre el gobierno civil”*, 5ª edición, México, ed. Porrúa, 2008.

LUJAMBIO, A., *“El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana”*, México, ed. Océano.

_____, *“Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989–1997”*, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores), *“Gobernar sin mayoría”*. México, ed. Taurus/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.

_____, *“Los congresos locales: La precaria institucionalidad”*, en Robert Balkin (coordinador), *El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York, 2004.

MAJONE G., y LA SPINA, A., *“El estado regulador”*, Gestión pública y pública, (Documento en PDF). Volumen II, número 2, julio-diciembre 1993.

MAQUIAVELO, N., *“El príncipe. El arte del poder”*, China, ed. Taschen, 2007.

MÉNDEZ, J.: “La profesionalización del estado mexicano; ¿Olvidando o esperando a Godot?”, en MÉNDEZ, J. (Comp.). *Servicio profesional de carrera*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

MERINO, M., *“Ética pública”*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2010.

MERTON, R., *“A hombros de gigantes”*, Barcelona, ed. Península, 1989.

MERTON, R.: *“Teoría y estructuras sociales”*, México, ed. FCE, 2006.

MONTESQUIEU, *“Del espíritu de las leyes”*, 15ª edición, México, ed. Porrúa, 2003.

MORENO Rodríguez, R.: *“La administración pública federal en México”*, Dirección General de Publicaciones UNAM, México, 1980.

MÜNCH, L., y GARCÍA, J., *“Fundamentos de administración”*, 9ª edición, México, ed. Trillas, 2012.

NISKANEN, W., *“Bureaucracy and representative government”*, Chicago, ed. Aldine- Atherton, 1973.

PARDO, M.: “El servicio civil de carrera en México”, en MÉNDEZ, J. (Comp.). *Servicio profesional de carrera*, Biblioteca básica de administración pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

PÉREZ Vega, M., *“La Debilidad Institucional de los Congresos Locales. Límites de la Democratización Mexicana y de la Transformación de las Relaciones Ejecutivo–Legislativo”*. Andamios, versión impresa ISSN 1870-0063, México, 2009.

PLATÓN, “*La república*”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, versión de Antonio Gómez Robledo.

RAMÍREZ, E., y J. RAMÍREZ: “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública”, en CABRERO, E. (Comp), “Administración Pública”, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011,

RIVES, R., “*Administración pública del siglo XIX*”, , Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2010.

_____, “*La administración pública en México, en su bicentenario*”, México, ed. Fundap, 2009.

RAWLS, J., “*Liberalismo político*”, México, ed. FCE, 2015.

ROSSELL, M., “*Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*”, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, ed. Porrúa, 2000.

ROUSSEAU, J., “*El contrato social o principios de derecho político*”, (Documento en PDF). ed. elaleph.com, 1999.

SALCEDO, R., “*Evaluación de políticas públicas*”, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Ed. Siglo XXI, 2011.

SARTORI, G., “*Homo videns. La sociedad teledirigida*”, Barcelona, ed. Debolsillo, 2015.

_____, “*Ingeniería constitucional comparada*”, 3ª edición, México, ed. FCE, 2003.

_____, *“La Política: lógica y método en las ciencias sociales”*, 3ª edición, México, ed. FCE, 2012.

SCHEDLER, A.: “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en SOSA, J., “Transparencia y rendición de cuentas”, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

SIRVENT, C.: “Las elecciones de 1989: un año después”. (Documento PDF). México, ed. Dialnet, 1990.

SOSA, J., *“Transparencia y rendición de cuentas”*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, ed. Siglo XXI, 2011.

TAMAYO Y SALMORÁN, R., *“Introducción al Estudio de la Constitución”*, México, ed. Fontamara, 2006.

VARGAS LLOSA, M.: *“La civilización del espectáculo”*, México, ed. Punto de lectura, 2015.

VIEJÓ, M., *“La democracia política, social y económica”*, 2014. <https://www.researchgate.net/publication/>.

Fuentes hemerográficas

ARELLANO Gault, D., *“Evaluación organizacional del programa de modernización administrativa del DDF”*. (Documento en PDF), en la Revista gestión y análisis de políticas públicas, Instituto Nacional de Política Pública, números 11 y 12, enero-agosto 1998.

ARELLANO, D. y E. CABRERO (II semestre de 2005), *“La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en*

el debate organizacional público”, México, en *Gestión y política pública*, Volumen XIV, número 3.

BARBA, A., (Julio-diciembre 2010), “*Frederick Winslow Taylor y la administración científica: contexto, realidad y mitos*”, en *Revista Gestión y Estrategias*, número 38

BOSTON, J., et. alt.: “*Public management: The New Zealand Model*”, en journal, *Department of Sociology and Social Policy, Oxford, Oxford University Press*, 1996,

CAMARENA, Ma. (abril-junio, 2003), “*El utilitarismo en la administración*”, en *Revista Contaduría y Administración*, México, número 209.

DUEK, C., y G. INDA (mayo 2006), “*La teoría de la estratificación social de Weber: un análisis crítico*”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, Volumen 11.

GLOSARIO DE TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS, Presidencia de la Republica, Coordinación general de estudios administrativos. Coordinación: guías de técnicas. Serie: Organización y métodos. (Documento web), número 11, Retomado en: <http://www.presidencia.gob.mx/>. 27 de septiembre de 2018.

LÓPEZ Fernández, M. (julio- diciembre, 2009): “El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores”, en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Volúmen IV, número 8.

ROMAN, L., (Octubre- diciembre 1997), “*Política y administración, algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico*”, España, en *Revista de estudios políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Nueva época 98,.

SAYRE, W., (1951). “*Trends of a decade in administrative*”, en *Public Adiministration Review*, volumen 11, número 1.

WALDO, D., (1952). *“Development, of theory of democratic administration”*, en *American Political Science Review*, Volúmen 46, número 1.

WUNDER, D., y GABARDO, E. (Julio-diciembre 2018). *“El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación”*, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Volumen 39.

Fuentes normativas

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018. Congreso de la Unión.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018. LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, 2018. Congreso de la Unión.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2018. Congreso de la Unión.

LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018. Congreso de la Unión.
LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018. LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018. LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

LEY DE PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018. LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, 2018. LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

Tesis: I.3o.C.142 C, GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décima época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, p. 1960.

Tesis: I.4o.A.147 A, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décima época, Publicación: viernes 23 de noviembre de 2018.

Tesis 1a. IV/2014, Seminario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 2, enero de 2014, p. 1112.

Tesis: 1a. CCLX/2016, GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décima época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, 897.

Tesis: 2a./J. 18/2016, GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décima época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I.

Sitios en red

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (2018), *“Legislaturas XXVII-LX (1917-2009)”*, México, Biblioteca virtual - obras de la cámara de diputados. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm>.

CONGRESO CALIFICADO. “Legislatura LXI”. (Documento web). 2018. Recuperado en: <http://congresocalificado.mx/congreso-calificado>.

CONGRESO DE LA UNIÓN, reformas constitucionales por decreto, y en orden cronológico, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018.

Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *“Diputadas y diputados”* (Documento web). 2018. Retomado en: <http://www.congresogto.gob.mx/partidos>.

CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, *LIX Legislatura*, 2018. (Documento web). Recuperado en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/legisladores/>.

CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, *“LXII Legislatura, 2018-2021”*. (Documento web). 2018.

Recuperado en: <http://congresosanluis.gob.mx/conocenos/integrantes>.

CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *“Elecciones 2018”*. (Documento web).

Recuperado en <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/1440/informacion/eleccion-2018.html>.

CONSULTA MITOFSKY. “México. Confianza en las Instituciones 2018”. (Documento web). 2018. Recuperado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, diciembre 06, de 1997.

Recuperado en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Edición del tricentenario, 2017.

Recuperado en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=equilibrio>.

ELECCIONES EN MÉXICO, 1979 – 2015. (Documento web). 2015.

Recuperado en: <http://www.historiaelectoral.com/mexico.html>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Actores políticos y administración de tiempos del estado”. (Base de datos) 2018.

Recuperado en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Estadísticas y resultados electorales, 2018”. (Base de datos) 2018.

Recuperado en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. “Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral”. (Documento web). 2018. Recuperado en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Servicio Profesional Electoral/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Servicio_Profesional_Electoral/).

ISOTOOLS, Plataforma tecnológica para la gestión de excelencia: “La norma ISO 9001 2015 ¿En que se basa el ciclo PHVA?”. (Documento web). 2017.

Recuperado en: <https://www.isotools.com.co/la-norma-iso-9001-2015-se-basa-ciclo-phva/>.

LATINOBARÓMETRO. “Informe 2018”. (Documento web). 2018.

Recuperado en: www.latinobarometro.org/.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. “Gobernabilidad”. (Documento web). 2018.

Recuperado en: www.oas.org/es/.

PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, “PLAN DE SAN LUIS”. (Documento web). 2018.

Recuperado en: <http://apps.slp.gob.mx/po/ConsultaDocumentos.aspx>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. “Objetivos de desarrollo sostenible”. (Documento web). 2018.

Recuperado en: www.undp.org/content/undp/es/home.html.

RIQUELME LEIVA, M.: “Foda: matriz o análisis foda: una herramienta esencial para el estudio de la empresa”. (Documento web). 2016.

Recuperado en: http://www.analisisfoda.com/#Historia_del_analisis_FODA.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. “Servicio Exterior Mexicano”. (Documento web). 2018. Recuperado en: <https://www.gob.mx/imr/acciones-y-programas/servicio-exterior-mexicano>.

SENADO DE LA REPÚBLICA: “El Poder Legislativo en las Democracias Contemporáneas”. (Documento PDF). 2002. Recuperado en: http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/escenarios/escenariosVII.pdf.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: “Seminario Judicial de la Federación”. (Documento web). 2018. Recuperado en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.

ANEXO

[Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí]