



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA PÚBLICA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE
MICHOACÁN

**Tesis que para obtener el grado de Maestro
en Políticas Públicas**

Presenta:

Lic. Manuel Alejandro Eulloqui Moreno

Director de Tesis:

Dr. Rubén Molina Martínez

Morelia, Michoacán. Noviembre del 2024.

DEDICATORIA

Infinitas gracias a Dios, nuestro Señor por permitirme vivir esta experiencia y darme licencia de concluir este ciclo, pese a mis errores y equivocaciones.

A mi mamá y papá, a quienes no podría pagar por su amor, apoyo, confianza y oración, los amo, les agradezco y espero estarles honrando con este paso.

Pero sobre todo al ángel que Dios me envió para no desistir en esta etapa, a ti mi querida Susana por ser guía, luz, amor y compañera de vida.

Y para ti mi pequeño amor que vienes en camino, a Dios le pido me dé la oportunidad de verte un día leyendo esta oración, ustedes son mi inspiración.

AGRADECIMIENTOS

Nunca dejaré de agradecer a Dios y a la Virgen María, por darme esta oportunidad tan enriquecedora en la vida.

A la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y por supuesto, al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales por abrirme la puerta para dar un paso tan importante en mi desarrollo personal y profesional. Al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, por su apoyo para que resultara posible realizar mis estudios de Maestría en Políticas Públicas.

Este trabajo es en gran parte fruto del apoyo y paciencia de mi director de tesis, el Dr. Rubén Molina Martínez, pues caminó conmigo estos dos años para culminar de manera exitosa mi trabajo de investigación. Por su confianza, diligencia y su docta capacidad para orientar mis ideas, por enseñarme y desafiarme a pensar, a aprender y reaprender.

A mi mesa sinodal, Dr. Félix Chamú Nicanor y Dr. Jorge Luis Alcaraz Vargas, por dedicar tiempo y talento en este trabajo, a quienes les reconozco y admiro porque en sus palabras de aliento, retroalimentación, consejos, por ser inspiración para dar mi máximo esfuerzo durante este camino.

De manera especial, a cada uno de mis profesores que nos formaron y nos dieron con su experiencia y conocimiento muchas lecciones que nos permiten avanzar en nuestra formación académica, profesional y humana.

A mis compañeras y compañeros, particularmente a mis amigos de Voces Alternas, con quienes hemos compartido causas, luchas, aprendizajes y momentos memorables.

A todos, ustedes muchas gracias y que Dios los bendiga.

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 12 de agosto de 2024, los miembros de la mesa sinodal designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar en examen de grado la tesis titulada:

***Política pública de profesionalización para la administración pública
centralizada del estado de Michoacán***

Presentada por el estudiante:

Lic. Manuel Alejandro Eulloqui Moreno

Aspirante al grado de **Maestro en Políticas Públicas**. Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la mesa sinodal manifestaron SU APROBACIÓN DE LA TESIS en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

MESA SINODAL

Director de tesis



Dr. Rubén Molina Martínez

Primer vocal

Segundo vocal



Dr. Félix Chamú Nicanor



Dr. Jorge Luis Alcaraz Vargas

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de Morelia, Michoacán, el día 12 de agosto de 2024, el que suscribe Lic. Manuel Alejandro Eulloqui Moreno, estudiante del programa de Maestría en Políticas Públicas adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), manifiesta ser el autor intelectual del presente trabajo de tesis, desarrollado bajo la dirección del Dr. Rubén Molina Martínez, y cede los derechos del trabajo titulado "Política pública de profesionalización para la administración pública centralizada del estado de Michoacán" a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin la autorización escrita del autor y/o director de este. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo, deberá realizarse conforme a las prácticas legales establecidas para este fin.


Lic. Manuel Alejandro Eulloqui Moreno

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	9
RELACIÓN DE FIGURAS	10
RELACIÓN DE TABLAS	12
RESUMEN	15
ABSTRACT	16
INTRODUCCIÓN	17
PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	21
1.1. ANTECEDENTES	21
1.1.1. <i>La necesidad de reformar la administración pública en México y América Latina</i>	22
1.1.2. <i>Evolución de la profesionalización de la administración pública en México</i>	24
1.1.3. <i>Sobre la exigencia de la profesionalización</i>	26
1.1.4. <i>La continuidad y la eficiencia: los periodos sexenales en los gobiernos estatales</i>	27
1.2. PROBLEMA	28
1.2.1. <i>Situación problemática</i>	29
1.2.2. <i>Planteamiento del problema</i>	40
1.2.2.1. <i>Pregunta de investigación</i>	41
1.2.2.2. <i>Objetivo de la investigación</i>	41
1.2.3. <i>Hipótesis de la investigación</i>	41
1.2.3.1. <i>Identificación de variables</i>	42
1.2.4. <i>Justificación</i>	42
1.2.4.1. <i>Conveniencia</i>	43
1.2.4.2. <i>Relevancia social</i>	43
1.2.4.3. <i>Implicaciones prácticas</i>	44
1.2.4.4. <i>Utilidad Metodológica</i>	44
1.2.4.5. <i>Trascendencia</i>	44
1.2.5. <i>Horizonte temporal y espacial</i>	44
1.2.6. <i>Diseño de la investigación</i>	44
1.2.7. <i>Viabilidad de la Investigación</i>	45
1.2.8. <i>Limitaciones del estudio</i>	46
PARTE II. MARCO TEÓRICO	47
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICA PÚBLICA	47
2.1.1. DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	47
2.1.2. LAS POLICY SCIENCES Y EL ENFOQUE SECUENCIAL DE HAROLD LASSWELL	49
2.1.2.1. <i>Otras propuestas del ciclo de las políticas públicas</i>	52
2.1.3. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL INCREMENTALISMO	54
CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE LA TEORÍA	56

2.2.1.	LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA: BREVE ESBOZO GENERAL	56
2.2.1.1	<i>Enfoque clásico de la administración pública</i>	60
2.2.1.2	<i>La propuesta de Henry Fayol</i>	61
2.2.2	LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA: FREDERICK TAYLOR Y HENRY FORD.....	63
2.2.3	EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA.....	66
2.2.3.1	<i>La teoría de la burocracia de Weber</i>	67
2.2.3.2	<i>Otros autores de la corriente del estructuralismo: Barnard, Dahrendorf y Etzioni ..</i>	71
2.2.4.	EL ENFOQUE HUMANISTA DE LA ADMINISTRACIÓN	73
2.2.5.	EL ENFOQUE DE SISTEMAS.....	76
2.2.6.	DE LA PERMANENCIA Y PROMOCIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	78
CAPÍTULO 3. EL MÉRITO COMO PRINCIPIO DE PROFESIONALIZACIÓN		82
2.3.1.	EL ENFOQUE DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	83
CAPÍTULO 4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA CÓMO POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		88
2.4.1.	CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: EL SISTEMA DE BOTÍN	88
2.4.2.	EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA COMO POLÍTICA BASADA EN EL MÉRITO	89
2.4.2.1.	<i>Experiencias internacionales en la implementación del servicio profesional de carrera</i>	90
2.4.2.2.	<i>Experiencias del Servicio Civil de Carrera en México</i>	91
2.4.2.3.	El Servicio Profesional Electoral mexicano	93
CAPÍTULO 5. LA CAPACITACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....		95
2.5.1.	EL CAPITAL HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	95
2.5.2.	LA CAPACITACIÓN PERMANENTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	99
2.5.3.	SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA Y EVALUACIÓN DE LA TRANSFERENCIA.....	100
PARTE III. TRABAJO DE CAMPO		103
3.1	UNIVERSO	103
3.2.	MUESTRA	103
3.3.	INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN	107
3.3.1.	<i>Definición operacional de las variables</i>	110
3.3.2.	<i>Aplicación de la prueba piloto</i>	113
3.3.3.	<i>Fiabilidad del instrumento de investigación</i>	115
3.3.4.	<i>Validez del instrumento de investigación</i>	116
3.3.5.	<i>Versión final del instrumento de la investigación</i>	116

3.4.	ANÁLISIS ESTADÍSTICO MEDIANTE MÍNIMOS CUADRADOS PARCIALES (PARTIAL LEAST SQUARES REGRESSION): PRINCIPIOS DE LA MODELIZACIÓN	117
3.4.1.	<i>Análisis del modelo de medida del PLS-SEM</i>	118
3.4.1.1.	Fiabilidad de consistencia interna del modelo	120
3.4.1.2.	Análisis de la validez discriminante.....	126
3.4.1.3.	Resultados de la evaluación del modelo de medida.....	128
3.4.2.	<i>Análisis del modelo estructural del PLS-SEM</i>	129
3.4.2.1.	Resultados obtenidos con la modelización PLS-SEM.....	133
3.5.	ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN	134
3.5.1.	<i>Análisis de frecuencias de la variable dependiente: permanencia y promoción de los servidores públicos</i>	136
3.5.2.	<i>Análisis de frecuencias de la variable independiente: Servicio Civil de Carrera ...</i>	143
3.5.3.	<i>Análisis de frecuencias de la variable independiente: mecanismos de capacitación</i>	153
3.6.	DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.....	159
PARTE IV. PROPUESTA PARA IMPULSAR LA PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS		162
4.1.	PRINCIPIOS GENERALES DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO (MML).....	162
4.1.1.	<i>Análisis de involucrados</i>	164
4.1.2.	<i>Análisis del problema y análisis de objetivos</i>	166
4.1.3.	<i>Selección de alternativas de solución</i>	168
4.2	CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SSC PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN .	172
4.3.	ELEMENTOS DE LA PROPUESTA DESDE EL MODELO INCREMENTAL.....	176
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		179
FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN		185
REFERENCIAS.....		187
ANEXOS.....		201
ANEXO 1. INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN.....		201
ANEXO 2. CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENT		208
ANEXO 3. LIBRO DE DATOS.....		213
ANEXO 4. REPORTE DE ANÁLISIS DE COINCIDENCIAS DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO		218
ANEXO 5. REPORTE DE ANÁLISIS DE COINCIDENCIAS DE LA PLATAFORMA PLAGIUM		219
ANEXO 6. DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD Y USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL		220

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
FET	Factores para la Evaluación de la Transferencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFE	Instituto Federal Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PA	Proceso administrativo
PIB	Producto Interno Bruto
PROMAP	Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal
SPC	Servicio Profesional de Carrera
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos

RELACIÓN DE FIGURAS

Figura 1 Percepción de prevalencia de los principales problemas sociales en la entidad	30
Figura 2 Nivel de confianza en las instituciones en el Estado de Michoacán 2021	31
Figura 3 Nivel de confianza en las personas e integrantes de la administración pública en Michoacán.....	32
Figura 4 Instituciones de la administración pública centralizada de las entidades federativas ...	33
Figura 5 Tasa de servidores públicos por cada 100 habitantes en las Entidades Federativas	33
Figura 6 Número de servidores públicos de Michoacán frente a las entidades federativas con mayor aporte al PIB nacional.....	34
Figura 7 Grado de escolaridad de los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Michoacán	35
Figura 8 Michoacán en relación con el número de servidores públicos con estudios de doctorado en Administraciones Públicas con menos de 60,000 empleados	36
Figura 9 Régimen de contratación de los servidores públicos en Michoacán.....	37
Figura 10 Presupuesto ejercido por las instituciones de la Administración Pública por entidad federativa 2019.....	39
Figura 11 Modelo secuencial del proceso de decisión de Lasswell	51
Figura 12 Ciclo de vida de las políticas públicas.....	53
Figura 13 Panorama general sobre el desarrollo de los enfoques de estudio de la Administración Pública.....	57
Figura 14 Enfoques teóricos para el estudio de la Administración Pública	58
Figura 15 El proceso administrativo (PA) según Fayol.....	62
Figura 16 Elementos que integran el mecanismo de funcionamiento de la Administración Científica propuestos por Taylor	65
Figura 17 Principios legitimidad de la dominación según Weber	68
Figura 18 El modelo ideal de burocracia de Weber.....	69
Figura 19 Clasificación de los conflictos de Ralph Dahrendorf	72
Figura 20 Principios psicológicos básicos para el funcionamiento adecuado de las organizaciones	74

Figura 21 Clasificación de los sistemas según sus características.....	78
Figura 22 Elementos de la NGP en sus diversas manifestaciones.....	85
Figura 23 Diferencias entre la Nueva Gerencia Pública y la Administración Pública Tradicional	86
Figura 24 Los tipos de capital humano desde la teoría del capital humano	97
Figura 25 Delimitación del universo y muestra de la investigación.....	106
Figura 26 Fases en la construcción de un instrumento de investigación.....	108
Figura 27 Distribución de los niveles de puesto de los servidores públicos encuestados	114
Figura 28 Coeficiente alfa de Cronbach del instrumento de investigación	115
Figura 29 Modelo PATH inicial de la investigación.....	118
Figura 30 Representación del Modelo path inicial	119
Figura 31 Nomograma con los indicadores depurados, según sus cargas externas.....	123
Figura 32 Histograma de los coeficientes path.....	132
Figura 33 Nomograma final del modelo de mínimos cuadrados parciales.....	133
Figura 34 Distribución por nivel de puesto de los servidores públicos encuestados.....	134
Figura 35 Último grado de estudios de los servidores públicos encuestados.....	135
Figura 36 Distribución por género de la muestra	135
Figura 37 Fases de la etapa de identificación del problema y alternativas de solución de la MML	164
Figura 38 Diagrama del árbol de problemas.....	167
Figura 39 Diagrama del árbol de objetivos.....	168
Figura 40 Estructura Analítica del Programa	171
Figura 41 Índice de Desarrollo del Servicio Civil en México	174
Figura 42 Índice de consolidación del Servicio Civil de Carrera en las entidades federativas .	175

RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 1 Mecanismos de profesionalización en los Estados que no cuentan con Servicio Civil de Carrera 2022.....	38
Tabla 2 Valor del estadístico Z según los niveles de confianza más utilizados.....	105
Tabla 3 Distribución de la muestra por cada dependencia de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán.....	107
Tabla 4 Tabla de equivalencias del instrumento.....	110
Tabla 5 Definición operacional de las variables de la investigación.....	111
Tabla 6 Valores máximos y mínimos para cada variable.....	112
Tabla 7 Encuestas de la prueba piloto aplicadas según dependencia de la Administración Pública del Estado de Michoacán.....	113
Tabla 8 Resultados obtenidos en la prueba piloto, conforme a la codificación del instrumento.....	114
Tabla 9 Alfa de Cronbach de la prueba piloto.....	115
Tabla 10 Distribución de los ítems del instrumento.....	116
Tabla 11 Resultados de las pruebas de fiabilidad de consistencia interna del modelo.....	121
Tabla 12 Análisis de cargas externas de los indicadores.....	121
Tabla 13 Matriz de cargas externas del modelo, posterior a la depuración de indicadores.....	124
Tabla 14 Medidas de fiabilidad de consistencia interna una vez depurados los indicadores.....	124
Tabla 15 Tabla de análisis de cargas cruzadas.....	125
Tabla 16 Tabla de Fornell y Larcker para determinar la existencia de validez discriminante ..	126
Tabla 17 Prueba de validez discriminante con el criterio HTMT.....	127
Tabla 18 Intervalos de confianza para la prueba HTMT.....	127
Tabla 19 Resumen de resultados de la evaluación del modelo de medida.....	128
Tabla 20 Determinación de colinealidad para el modelo estructural.....	129
Tabla 21 Valores del coeficiente path para cada constructo.....	130
Tabla 22 Significación de los coeficientes path de los constructos.....	131
Tabla 23 Valor R^2 de la variable latente endógena.....	131
Tabla 24 Valor f^2 de la variable latente endógena.....	132

Tabla 25 Frecuencias del ítem 1	136
Tabla 26 Frecuencias del ítem 3	137
Tabla 27 Frecuencias del ítem 4	137
Tabla 28 Frecuencias del ítem 5	138
Tabla 29 Frecuencias del ítem 6	138
Tabla 30 Frecuencias del ítem 7	139
Tabla 31 Frecuencias del ítem 8	139
Tabla 32 Frecuencias del ítem 9	140
Tabla 33 Frecuencias del ítem 10	140
Tabla 34 Frecuencias del ítem 11	141
Tabla 35 Frecuencias del ítem 12	141
Tabla 36 Frecuencias del ítem 13	142
Tabla 37 Frecuencias del ítem 14	142
Tabla 38 Frecuencias del ítem 15	143
Tabla 39 Frecuencias del ítem 16	144
Tabla 40 Frecuencias del ítem 17	144
Tabla 41 Frecuencias del ítem 18	145
Tabla 42 Frecuencias del ítem 19	145
Tabla 43 Frecuencias del ítem 20	146
Tabla 44 Frecuencias del ítem 21	146
Tabla 45 Frecuencias del ítem 22	147
Tabla 46 Frecuencias del ítem 23	147
Tabla 47 Frecuencias del ítem 24	148
Tabla 48 Frecuencias del ítem 25	148
Tabla 49 Frecuencias del ítem 26	149
Tabla 50 Frecuencias del ítem 27	149
Tabla 51 Frecuencias del ítem 28	150
Tabla 52 Frecuencias del ítem 29	150
Tabla 53 Frecuencias del ítem 30	150

Tabla 54 Frecuencias del ítem 31	151
Tabla 55 Frecuencias del ítem 32	151
Tabla 56 Frecuencias del ítem 33	152
Tabla 57 Frecuencias del ítem 34	152
Tabla 58 Frecuencias del ítem 35	153
Tabla 59 Frecuencias del ítem 36	154
Tabla 60 Frecuencias del ítem 37	154
Tabla 61 Frecuencias del ítem 38.....	155
Tabla 62 Frecuencias del ítem 39	155
Tabla 63 Frecuencias del ítem 40	156
Tabla 64 Frecuencias del ítem 41	156
Tabla 65 Frecuencias del ítem 42	157
Tabla 66 Frecuencias del ítem 43	157
Tabla 67 Frecuencias del ítem 44	158
Tabla 68 Frecuencias del ítem 45	158
Tabla 69 Frecuencias del ítem 46	159
Tabla 70 Mapa de involucrados en la política pública.....	164
Tabla 71 Matriz de expectativas – fuerza de los involucrados	165
Tabla 72 Matriz de análisis de factibilidad de las alternativas de solución	169
Tabla 73 Matriz de análisis de idoneidad de las alternativas de solución.....	170
Tabla 74 MIR de la propuesta de solución	172

RESUMEN

En esta investigación se estudió la incidencia del servicio civil de carrera y los mecanismos de capacitación en la promoción y permanencia de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior en la administración pública centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo. Se presenta un análisis descriptivo que recogió la percepción de los propios servidores públicos en torno a estas variables en las respectivas dependencias en las que se encuentran adscritos, y se hizo uso de la modelización de ecuaciones estructurales para obtener un modelo que permita conocer el grado de incidencia de las variables independientes sobre la variable dependiente. Los resultados permiten presentar como propuesta de solución a la situación problemática planteada, la institucionalización de un modelo de servicio civil de carrera para la administración pública centralizada de Michoacán.

Palabras clave: Servicio Civil de Carrera, profesionalización, administración pública, administración pública centralizada, gobierno.

ABSTRACT

In this research, the incidence of career civil service and training mechanisms in the promotion and permanence of public servants at the middle and senior management level in the centralized public administration of the State of Michoacán de Ocampo was studied. A descriptive analysis is presented that collected the perception of the public servants themselves regarding these variables in the respective agencies in which they are assigned, and structural equation modeling was used to obtain a model that allows us to know the degree of incidence of the independent variables on the dependent variable. The results allow us to present as a proposal for a solution to the problematic situation raised, the institutionalization of a career civil service model for the centralized public administration of Michoacán.

Keywords: Career Civil Service, professionalization, public administration, centralized public administration, government.

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las últimas décadas, la necesidad de contar con estructuras, procedimientos y perfiles burocráticos despolitizados, profesionales, eficientes y eficaces se ha convertido en una prioridad para muchos gobiernos nacionales y subnacionales alrededor del mundo.

Las administraciones públicas generalmente se encuentran expuestas a ser un botín político mediante el cual se han de repartir empleos, cargos y comisiones para el partido o coalición que arribe al poder, lo que aleja estas importantes decisiones de criterios como la capacidad e idoneidad de los perfiles que llegan a dichos espacios. Por este motivo, resulta fundamental generar mecanismos institucionales en los que las dinámicas de estabilidad o cambio político no afecten la capacidad de actuación de las estructuras del servicio público, bajo la premisa de que las conquistas del poder político se ejercen temporalmente, mientras que los problemas públicos generalmente persisten en el transcurrir del tiempo.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han formulado una serie de postulados que desembocan en afirmaciones como el que los servicios civiles de carrera son un elemento fundamental de los gobiernos democráticos; premisa que, de hecho, no puede ser considerada como correcta debido a que estos sistemas fueron instaurados primero en regímenes monárquicos e imperiales, y posteriormente se configuraron en las democracias modernas.

La implantación y abolición de servicios civiles de carrera se ha efectuado a lo largo de la historia como parte de un constante ciclo político, histórico e institucional, ya que la falta de preparación y de permanencia de los servidores públicos genera insatisfacción, en primer término, para los trabajadores, debido a la alta inestabilidad en sus empleos, pero además un marcado desencanto ciudadano, lo que ha llevado a la detección y sistematización de procesos y personal burocrático, a efecto de dar respuesta a dicho problema. Sin embargo, con el paso del tiempo su estandarización también ha llegado a generar una percepción en la ciudadanía de que los servidores públicos terminan convirtiéndose en una especie de autómatas inamovibles, tendientes a la permanente creación de procedimientos y trámites públicos.

En la actualidad los gobiernos y la sociedad viven en una constante paradoja en la cual se alientan las acciones continuas y de largo plazo, pero al mismo tiempo se cuestionan los ciclos de permanencia, de forma que puede llegarse a asociar falazmente la continuidad con prácticas estilo cártel dentro del servicio público.

En estas dinámicas no puede ser excluido el caso mexicano, ya que hablar sobre el servicio profesional de carrera en la administración pública trae aparejadas posiciones, opiniones y evidencias considerablemente diferentes entre sí. En el orden federal se cuenta con un servicio profesional de carrera normado e institucionalizado, mientras que en las entidades federativas y en los municipios no resulta una realidad uniforme; por el contrario, es un aspecto más de las asimetrías institucionales que son parte de la realidad de nuestro país.

En México el servicio civil de carrera ha tenido avances y retrocesos, tanto de *iure* como de *facto*, ya que su instauración data de mediados del siglo XVIII, cuya historia es explicada por Guerrero (2015) a partir del virreinato de la Nueva España, en el que se instituye la Secretaría de la Cámara del Virreinato, que habría de configurar el primer sistema de carrera administrativa, y que con el transcurso de las décadas se habría de convertir en el principal centro de reclutamiento, selección y formación de los servidores públicos de la burocracia novohispana, aún después de consumada la Independencia de México. No obstante, para el año de 1852 comenzó su desmantelamiento a partir de un Decreto en el que se declaró la amovilidad de los empleos, y se estableció la facultad del gobierno de nombrar y remover a voluntad a los empleados públicos, medida que fue la base para reestablecer la libre designación de los cargos públicos, y con la cual surgen el sistema de botín y la premisa del patrimonialismo que se arraigó en las administraciones públicas de los sucesivos gobiernos, tanto en el orden federal como el orden estatal. No fue sino hasta la época del porfiriato cuando resurge la idea de crear un servicio civil de carrera, cuando el entonces Secretario de Hacienda, José Ives Limantour, de la mano de la Facultad de Comercio y Administración, comienzan el proceso de formación de servidores públicos federales desde las aulas universitarias.

Durante las décadas posteriores el servicio civil tiene una serie de vaivenes políticos que quedan un tanto en segundo término, primeramente, debido al estallido de la Revolución Mexicana y la posterior institucionalización del México contemporáneo, en dónde nuestro país sería partícipe, de manera modesta y tardía, del bloque de países aliados que habrían de triunfar en la Segunda Guerra

Mundial. Si bien a partir de la década de los setenta hubo una serie de esfuerzos que modernizarían, efficientizarían y profesionalizarían la burocracia federal, no sería sino hasta la llegada de la alternancia cuando se expediría la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003), cuyo propósito fue constituirse como un mecanismo mediante el cual se estableciera el acceso, promoción, desarrollo y permanencia en la función pública, con base en el mérito y la igualdad de oportunidades.

A casi un cuarto del inicio del siglo XXI, y a veinte años de la entrada en vigor de esta ley, diversas entidades federativas pueden establecer los alcances y retos que enfrentan sus servicios civiles carrera; sin embargo, este no es el caso de Michoacán, ya que la política de profesionalización de los servidores públicos ha sido apartada de la agenda pública por los tres partidos políticos que han gobernado esta entidad. Partiendo de tal realidad, el presente trabajo de investigación busca responder a la interrogante:

¿De qué manera los mandos medios y superiores de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán pueden tener garantizada su permanencia y promoción?

Estructurada en cuatro apartados generales, comienza por establecer en el primero de estos los fundamentos de la investigación, a partir de los antecedentes del problema, su planteamiento y la situación problemática detectada, además de plasmar el objetivo y la hipótesis de la investigación, su justificación y enfoque.

El segundo apartado constituye el marco teórico, en el que se estructuró un capítulo para abordar los principales desarrollos teóricos de las políticas públicas; un segundo capítulo en el que se retoman las teorías que explican la administración pública desde cada una de sus vertientes; un tercer capítulo en el que se describe el principio del mérito como un elemento del servicio civil de carrera, entendiendo a este como una política de profesionalización de la administración pública, así como un cuarto capítulo que retoma el servicio civil de carrera desde una noción general, y las experiencias que se han tenido en México con su implementación. Por último, un quinto capítulo aborda la capacitación como política de profesionalización, el enfoque del capital humano, y los sistemas de gestión de recursos humanos que conforman los sistemas civiles de carrera en nuestro país.

El tercer apartado se avoca al trabajo de campo de la investigación, detallando de manera clara la delimitación del universo y la muestra de estudio, la definición operacional de las variables a partir de la cual se construyó el instrumento para la recolección de datos, y la medición de estos a través de la modelización de ecuaciones estructurales PLS-SEM con la respectiva discusión y análisis de los resultados obtenidos.

El cuarto apartado, que resulta el último de este trabajo, presenta una propuesta de política pública para el problema abordado con la presente investigación, a partir del análisis y la interpretación de los resultados obtenidos, y mediante la aplicación de la Metodología del Marco Lógico, con lo que se pretende realizar un aporte significativo que pueda ser llevado a los ámbitos de decisión y configuración de las políticas públicas, que transforme la investigación realizada en un aporte sustantivo en la práctica gubernamental y política.

Finalmente, se presentan las conclusiones, recomendaciones y futuras líneas de investigación que resulta posible aportar desde el contenido en conjunto de este trabajo de investigación.

PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Antecedentes

La noción de servicio público se originó durante la primera mitad del siglo XIX en Francia, desde el deslinde de las competencias administrativas de las judiciales, y en España, en el marco de la desamortización de los bienes eclesiásticos. En México, por otro lado, comenzó a utilizarse como un sinónimo de ramo de la administración pública, y fue recibida a través de la Constitución de Cádiz (Fernández, 2016).

De acuerdo con Jéze (1928) el objeto del servicio público es la satisfacción de necesidades de interés general que los gobernantes han determinado para ser atendidas mediante este procedimiento, quienes asignan a los agentes, es decir, a los funcionarios públicos, su competencia; determinan su estatus, señalan los medios y recursos con los que cumplirán sus encomiendas, y fijan sus atribuciones, aunque esta división tiene mayormente un valor político. Con el paso del tiempo esta noción fue cambiando hasta llegar a la doctrina moderna, que admite que el servicio público es solo una parte de las actividades que lleva a cabo el Estado, y que además puede ser prestado también por entes particulares o privados; es decir, se deja de lado el enfoque de quien lo presta, para ser analizado desde el punto de vista de su naturaleza y el destinatario, de forma que solo se trata de servicio público cuando este va dirigido a atender las necesidades de la sociedad como conjunto (Calafell, 1988).

Siguiendo a Porrúa (2005), pueden distinguirse dos tareas: la primera es la dirección de la actividad de los miembros de la sociedad, es decir, el gobierno; y la segunda es la organización de los servicios públicos, que viene a ser la función de administración. En este sentido, la ineficiencia de las estructuras de la administración pública viene a ser una preocupación latente, que parte del hecho de que debe encaminar su actividad a incrementar el bienestar de sus gobernados, por lo que a lo largo de la historia se han originado diversas transformaciones encaminadas a buscar mejorar su capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad.

1.1.1. La necesidad de reformar la administración pública en México y América Latina

La efectividad de los gobiernos y las administraciones públicas impacta directa e indiscutiblemente en la vida de los ciudadanos, por lo que, tal como sostiene Uvalle (2004), los servidores públicos deben nutrir y potencializar la gestión pública por medio de sus capacidades profesionales. En este sentido, y entendiendo que la función administrativa desemboca en la implementación de soluciones a los problemas sociales, es imprescindible que se cuente con personal preparado y con la capacidad de tomar decisiones ante la complejidad inherente a esta actividad, tal como sostiene Mejía (1998), que plantea que profesionalizar al servidor público va de la mano de la garantía de permanencia y promoción, bajo criterios de capacidad, compromiso y experiencia.

No obstante, en el caso de América Latina no son estos los principios que prevalecen en la distribución del aparato estatal, pues como apunta Ramírez (2009), obedece más bien a criterios partidocráticos, patrimonialistas y clientelares, dejando de lado el desarrollo de criterios profesionales y controles de desempeño, lo que indiscutiblemente afecta su eficiencia, pues en su conformación se privilegian arreglos políticos en los que prevalece la corrupción, la polarización y la discrecionalidad. Este contexto constituyó el punto de partida de diversos intentos para reformar la organización y el funcionamiento del Estado para lograr una mayor eficiencia y eficacia en sus funciones, impulsados por diversos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID).

Fue durante la década de los 60's que se inició un proceso de reformas a partir de la idea de que el subdesarrollo solo podría superarse mediante un proceso de industrialización que debía ser emprendido por el Estado; por lo tanto, venía de la mano de una tendencia intervencionista que surgía de la necesidad percibida de contar con un Estado fuerte (Quintín, 1996).

En el caso de México, como afirma Álvarez (2005), la configuración estatal comparte también características basadas en un sistema de reparto de cuotas electorales, haciéndose presente una larga tradición de venalidad y cohecho que se encuentra detrás de los puestos públicos, y que se encuentra presente en la realidad de cada ciudadano, que constantemente conoce de casos de

corrupción que dejan en evidencia la manipulación arraigada en las puertas de acceso a los espacios públicos.

Todo esto ha significado la pérdida paulatina de la legitimidad de los gobiernos y gobernantes frente a la ciudadanía, pero no solo de las figuras de autoridad, sino también de las instituciones en su conjunto, pues como sostienen Carrillo y Tamayo (2002), esta legitimidad responde al comportamiento de la administración frente al sistema de valores vigente en el núcleo social, es decir, se fortalece o se reduce en el marco de un Estado democrático de derecho, en torno a criterios de evaluación de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos, y las políticas que se están produciendo. En otras palabras, la ciudadanía juzga desde su propia experiencia en cuanto a la eficiencia y eficacia de las instituciones en relación con la resolución de los problemas públicos, y la propia elevación de su bienestar y calidad de vida, pero también interviene en este juicio la transparencia observada, así como la calidad y profesionalismo de los propios servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Años más tarde se iniciaron una serie de importantes reformas de las estructuras gubernamentales de muchos países de América Latina, que siguieron las directrices del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y se enfocaron en la reducción del Estado mediante estrategias de recorte, privatización de empresas públicas y descentralización administrativa (Nickson, 2002). Este cambio de una conducción burocrática y centralizada requeriría necesariamente de transformaciones profundas en el papel de los funcionarios públicos, pues estos tendrían que desarrollar nuevas habilidades y capacidades, lo que repercutió directamente en las formas en las que se ejercía la autoridad (Fleury, 1999).

La segunda oleada de reformas se llevó a cabo durante la década de los 90's, centradas, de acuerdo con Huitrón (2013), en un modelo conocido como las cuatro "e": efectividad, eficiencia, equidad en la prestación de los servicios públicos, y un entorno propicio para el desarrollo del sector público. Sin embargo, no se prestó mayor atención a la institucionalización de aquellas prácticas que pudieran lograr un mejor funcionamiento de las instituciones, lo que impidió la consolidación de mejoras permanentes en la forma en la que se venían ejerciendo las funciones públicas. Estas reformas habían respondido al fracaso en la consecución de los principales objetivos de las llamadas *reformas de primera generación*; de manera específica, aquellos que giraban en torno a

la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la creación de condiciones de desarrollo sostenibles (Fleury, 1999).

Posteriormente, en el marco de la economía globalizada llega un nuevo paradigma denominado Nueva Gestión Pública (NGP), como un intento de reforma de las administraciones burocráticas que fue extendiéndose a todos los países de la OCDE, y que consiste en la aplicación de principios empresariales y mecanismos de mercado en el sector público. Las reformas basadas en este modelo fueron introducidas en América Latina, según apunta Ramírez (2009), por organismos internacionales que condicionaron el otorgamiento de préstamos a los gobiernos, provocando una adopción apresurada que no permitió la modificación de las bases institucionales de las administraciones públicas. Por su parte, Bresser-Pereira (2001) afirma que el Banco Mundial no incluyó estas reformas en su agenda debido a que buscó que primero se completara la reforma del servicio civil; es decir, había detrás de ello un argumento secuencial que sería adoptado por las burocracias regionales, entre las que se encontró México, en donde el entonces partido hegemónico había sido derrotado y se consolidaba la demanda de instaurar el servicio civil con la finalidad de asegurar la titularidad de los funcionarios públicos y su permanencia.

No obstante, el enfoque de la NGP tiene como una de sus principales propuestas la implementación de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) como un mecanismo que permite institucionalizar la modernización del sector público, de manera particular, en relación con los recursos humanos (Huitrón, 2013), que finalmente son un elemento crucial para el funcionamiento eficaz y eficiente del aparato gubernamental; aunque en la historia detrás de estos esfuerzos resalta lo complejo y desafiante que ha resultado su aplicación en países como el nuestro, dadas las características particulares del sistema político.

1.1.2. Evolución de la profesionalización de la administración pública en México

La necesidad de gobiernos virtuosos, honestos, eficientes, eficaces y capaces de consolidar un proyecto nacional que lleve a transitar a México por los senderos del desarrollo y el progreso ha sido una aspiración constante, y una incumplida promesa de todos los gobiernos, desde imperialistas, republicanos, monarquistas y centralistas, hasta federalistas, liberales y conservadores.

Durante generaciones de gobiernos y gobernantes, en nuestro país no se contó con mecanismos efectivos de pesos y contrapesos capaces de garantizar una correcta y eficiente administración de los recursos públicos, ni con criterios y procesos claros para asegurar el reclutamiento de las personas idóneas para desempeñarse como responsables de las distintas áreas de la Administración Pública.

Fue hasta finales del decenio de 1970 que comenzó a entenderse a la modernización como parte importante del proyecto político, según explica Pardo (1991), época en la que privó el criterio burocrático, pues la negociación política se trasladó al ejecutivo, y al mismo tiempo la modernización administrativa se integró a sus decisiones como un elemento que permitiría alcanzar la legitimidad que necesitaba. No obstante, al politizarse la administración pública, la discusión sobre el proyecto político de los gobiernos alcanzó a las burocracias, de forma que el ingreso, permanencia y separación de los burócratas respondió en mayor medida a la negociación partidista y legislativa, a pesar de que en el año de 1934 se había expedido el Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil (1934) que constituía un régimen en el que se fijaban las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno.

A partir de esto, un momento importante que puntualiza Pardo (2005) se da en el sexenio de Manuel Ávila Camacho, quien presenta un proyecto de reformas para desahogar y atender las demandas de escalafón que venían tomando fuerza, en el que se reconocen, aunque con importantes restricciones, derechos como la estabilidad en el empleo, la libertad de asociación y el derecho de huelga, y se implementa la clasificación del personal como de base y de confianza.

Para 1965 se crea la Comisión de la Administración Pública, con lo que se institucionaliza y sistematiza el proceso de reforma de la administración, buscando, en primer término, llevar a cabo un diagnóstico global del estado en el que esta se encontraba, y a partir de ello determinar las modificaciones y reformas que deberían implementarse para un mejor funcionamiento (Carrillo, 1977). Derivado del trabajo de dicha Comisión, durante el sexenio de José López Portillo se puso un énfasis especial en la modernización administrativa, a través del Programa de Reforma Administrativa (PRA), aunque en su implementación se intentó incidir en muchos ámbitos de manera simultánea, mermando con ello sus resultados, mientras que la desconcentración de funciones evidenció la necesidad de funcionarios con una formación más especializada, abriendo

la puerta a estos nuevos funcionarios para consolidar grupos burocráticos cuyo poder emanó de su propio conocimiento, y les permitió subir rápidamente en la escala de puestos, sin necesariamente pasar por el sistema de promoción (Pardo, 2009).

En 1983 se emite el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (1983) como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, estableciendo que para crear las condiciones de la carrera administrativa se requería garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, fomentar la vocación de servicio del personal mediante una motivación adecuada para elevar así la eficiencia y agilidad, y promover la capacitación permanente del personal.

Pardo (2009) sostiene que el tema del servicio civil se introduce únicamente debido a la presión ejercida por la OCDE, de forma que más tarde Ernesto Zedillo puso en marcha el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 conocido como PROMAP, que partió de un diagnóstico que puntualizaba que el servicio civil no existía en la administración federal, y la persistencia de problemas como la desvinculación entre plaza y salario, así como relativos al mejoramiento de capacidades, para lo cual se puso un énfasis particular en la evaluación, con lo que se buscaba conocer a mayor profundidad los rendimientos individuales e institucionales, planteando como uno de sus principales objetivos la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

1.1.3. Sobre la exigencia de la profesionalización

La profesionalización puede entenderse, de manera inherente a la conciencia social, como una herramienta bondadosa que trae aparejada múltiples beneficios, y en el caso particular de los sistemas políticos latinoamericanos, pero especialmente de México, han sido promovidos en torno a la exigencia de luchar contra el sistema de botín, que como describe Merino (2006) se caracteriza por otorgarle al partido ganador de las elecciones el derecho a nombrar todos los cargos, como producto de la confianza que recibe de la ciudadanía a través de su voto.

Este sistema, denominado en el idioma inglés como “*spoils system*”, se implantó en Estados Unidos entre 1829 y 1837, durante el periodo del presidente Andrew Jackson, quien esperaba que con esta práctica se extendiera su concepción de lo que debía ser la democracia norteamericana, lo que a su vez promovió el desarrollo de una política partidista, agudizando así los problemas de

corrupción estructural, la poca estabilidad del gobierno, la volatilidad política periódica y la ineficiencia gubernamental, lo que se hizo más evidente después del final de la guerra civil, apareciendo entonces las exigencias por reformas administrativas que lo erradicaran (Dong, 2015).

En el caso mexicano, Pardo (2005) sostiene que, a pesar de que durante la consolidación del régimen corporativo imperó este tipo de sistema, en el que se efectuaban cambios en el personal de confianza cada vez que se daba un cambio de gobierno, este resultó altamente estable en el mediano y largo plazo, y la profesionalización se dio por goteo, pues el grupo que llegaba al poder se encargaba de formar y desarrollar cuadros, asegurando en cierta forma funcionarios con experiencia, sin embargo, sí se presentaron fallas relacionadas con la equidad del trabajo, principalmente en los puestos de confianza.

Desde otro punto de vista, las demandas de profesionalización se han esgrimido desde la eficiencia y la eficacia que permitirían lograr, es decir, como un propósito deseable de política pública, pues el constante cambio de funcionarios resulta un problema público que se debe atender, derivado de la intuición sobre los costos de transacción que esta inestabilidad burocrática implica, de forma que la profesionalización permitiría la estabilidad de los funcionarios, reduciría la incertidumbre, y al mismo tiempo, permitiría la continuidad de los programas y políticas públicas (Merino, 2006).

A diferencia del tecnócrata, que es una persona especializada en alguna materia de economía, administración o un área específica, que ejerce su cargo público con una tendencia a encontrar soluciones eficaces por encima de otras consideraciones ideológicas o políticas, el burócrata puede entenderse desde la idea del ejercicio del poder a través de un escritorio en las oficinas públicas, mientras que el servidor público es aquella persona que desempeña un cargo o comisión en una dependencia pública, pudiendo este último ser un funcionario, empleado de confianza o de base, entre otras denominaciones contenidas en la legislación.

1.1.4. La continuidad y la eficiencia: los periodos sexenales en los gobiernos estatales

Un elemento que representa un desafío a todos los gobiernos, gobernantes y estructuras gubernamentales es el tiempo con el que constitucional y legalmente cuentan para cristalizar sus políticas. En México, por mandato constitucional los gobiernos estatales cuentan con un plazo máximo y no prorrogable de seis años en el ejercicio de sus funciones, tal como está contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad (...) (1917, p. 121).

Esta condición no representa necesariamente la misma dinámica en cuanto a la duración en el cargo de la rama ejecutiva homóloga a gobernador en otros países con sistemas federalistas con los que se guarda relativa similitud, como en caso de los Estados Unidos de América, en donde la mayoría de los gobernadores son elegidos por periodos de cuatro años; sin embargo, cada estado contempla en su respectiva constitución lo referente a los límites de la reelección.

El caso de la República Popular de China resulta relevante como un caso que conviene analizar, pues permite observar la continuidad de los gobiernos provinciales como un factor que guarda una estrecha correlación con su eficiencia, pues mientras más se prolonga el periodo de un gobierno, también se torna más eficiente la administración pública. De esta forma, puede inferirse de manera empírica que las estructuras de gobierno y la capacidad gubernamental están relacionadas directamente con la continuidad de la gobernabilidad, mientras que la alternancia de los gobernantes locales provoca cambios en las estructuras y capacidades, afectando de manera directa la eficiencia de la administración (Chen, 2021).

1.2. Problema.

Establecer el problema es el primer paso con el que se da inicio al proceso de una investigación científica, aunque puede resultar también complejo, pues como sostienen Kerlinger y Lee (2002), en muchas ocasiones se inicia con un pensamiento no científico, siendo importante su expresión de una forma razonablemente manejable, y debe, primeramente, establecerse con claridad y sin ambigüedades, así como expresar una relación entre dos o más variables, y finalmente, implicar en su enunciado la posibilidad de ser sometido a una prueba empírica.

En el planteamiento del problema de la investigación, que se establece en este apartado, se expresa la situación problemática que ha sido detectada, a partir de la cual se define con claridad y precisión el problema objeto de la investigación.

1.2.1. Situación problemática

El contexto político, económico, social y cultural de Michoacán se encuentra enmarcado en profundos problemas que demandan atención y que requieren que se ponga el foco de interés en el desempeño del gasto público y las políticas públicas que se diseñan para atenderlos, pero para ello es necesario, en primer término, contar con un aparato gubernamental fuerte y eficiente. En este sentido, Tabares et al. (2019) sostienen que para atender de manera eficaz y eficiente los problemas públicos se requiere de una buena administración, lo que además impacta en la motivación, los niveles de eficiencia y la productividad de todo el aparato gubernamental en su conjunto.

Siendo la administración “la autoridad ejecutante directa y local” (Bonnin, 2003, p.27), es decir, el brazo operativo del gobierno, que se encarga de la importante tarea de ejecutar los programas públicos, resulta fundamental advertir los elementos y factores que obstaculizan su funcionamiento armónico y adecuado.

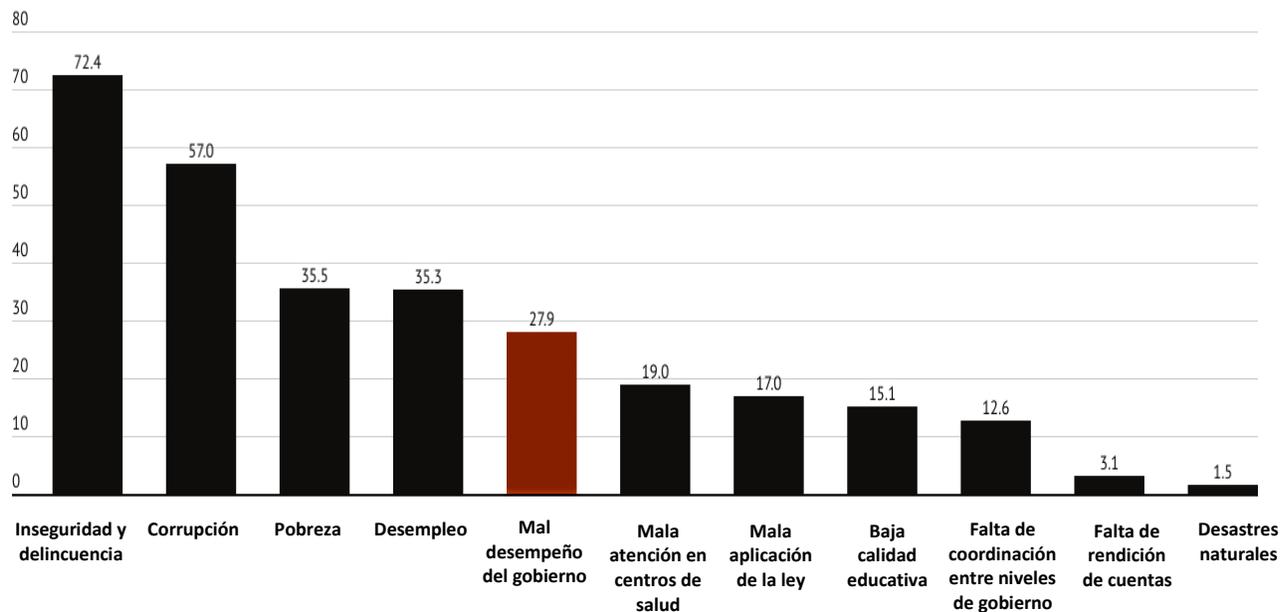
En las últimas décadas, tanto a nivel nacional como en algunas entidades federativas se han materializado diversos esfuerzos para profesionalizar el servicio público; sin embargo, en el caso de Michoacán aún no se han logrado estándares funcionales que fortalezcan el buen desempeño de los servidores públicos, así como mecanismos objetivos de ingreso, permanencia, movilidad, ascenso y remoción, lo que constituye una puerta de entrada a vicisitudes en todas las esferas de la vida pública, y vicios como la discrecionalidad y la corrupción, que terminan dañando la confianza en las instituciones, su credibilidad y legitimidad, y afectan así la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho.

Según los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG), el mal desempeño del gobierno aparece como el quinto problema social de mayor prevalencia en la entidad, como lo muestra la figura 1, mientras que la inseguridad y la delincuencia encabezan la lista, seguidos por la corrupción y la pobreza como aquellos problemas

que más laceran el bienestar de las familias michoacanas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021a).

Figura 1

Percepción de prevalencia de los principales problemas sociales en la entidad 2021 (porcentaje)



Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2021.

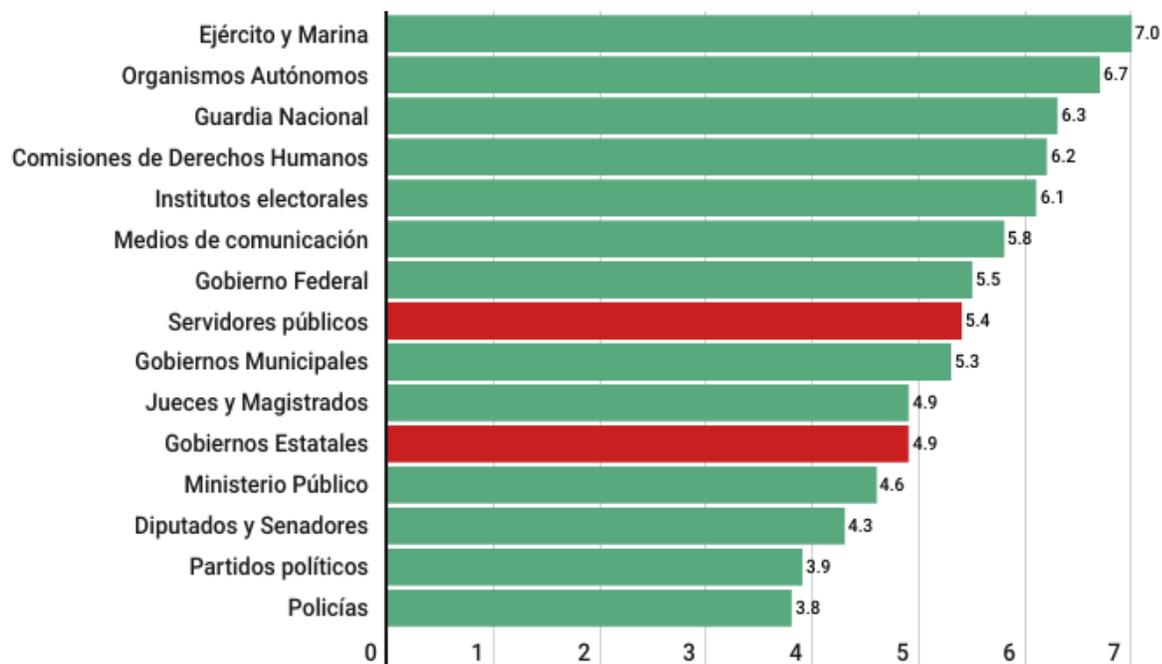
La ponderación que hacen los ciudadanos de los problemas que se encuentran presentes con mayor frecuencia o impacto en la entidad se relaciona directamente con la confianza que tienen hacia las instituciones, lo que constituye una de las bases de la legitimidad de cualquier sistema político, pues tiene una incidencia directa sobre la forma en la que los ciudadanos responderán a las políticas públicas que se impulsen e implementen desde el gobierno (INEGI, 2021b). Lo anterior implica un grave problema para las bases de la gobernabilidad democrática, pues esta falta de confianza tiene múltiples efectos negativos, entre los que se encuentra la apatía y el abstencionismo que persisten en nuestro sistema democrático.

En cuanto a la confianza de los ciudadanos en los gobiernos estatales como institución, se encuentra en un nivel muy bajo en Michoacán, pues estos obtuvieron un nivel de confianza de apenas 4.9 puntos, de los 10 posibles, situándose únicamente por encima de policías, partidos políticos, la Cámara de Diputados y Senadores, y el Ministerio Público, y por debajo de la media nacional, que alcanzó un nivel de confianza de 5.2, mientras que los servidores públicos

obtuvieron un nivel de confianza de 5.4, cómo se muestra en la figura 2, y aunque se encuentran por arriba del nivel de confianza obtenida por los gobiernos estatales, la diferencia es de menos de medio punto (INEGI, 2021a).

Figura 2

Nivel de confianza en las instituciones en el Estado de Michoacán 2021



Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2021.

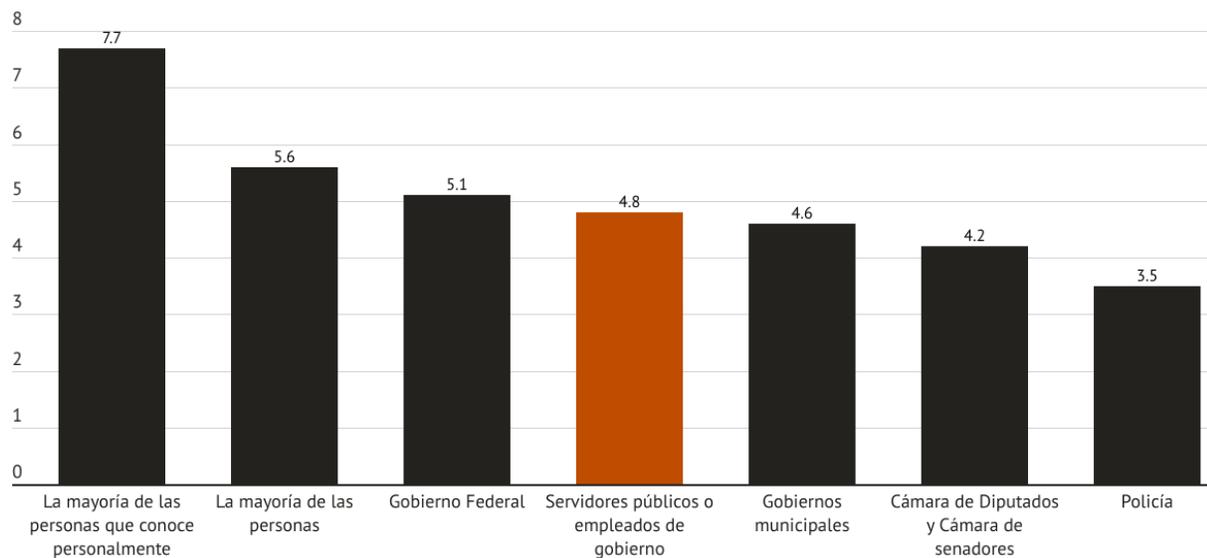
Otra de las aristas desde las cuáles se hace presente este deterioro en la relación entre el gobierno y sus gobernados, es la desconfianza que de manera directa sienten los ciudadanos hacia las personas que se encuentran desempeñando alguna tarea al interior de estas instituciones, es decir, en los servidores públicos y empleados de gobierno, cuyo nivel de confianza se encuentra por debajo de los 5 puntos (INEGI, 2021a), como se muestra en la figura 3, reflejando el profundo problema de legitimidad a nivel institucional.

Lo anterior resulta muy preocupante, ya que se trata de un elemento esencial para consolidar un Estado de Derecho, que tiene como una de sus características la gobernabilidad, en la que la participación de la ciudadanía se relaciona con la propia confianza que presentan en las

instituciones, de forma que a menor nivel de confianza esta participación se ve disminuida de manera considerable.

Figura 3

Nivel de confianza de la ciudadanía en las personas e integrantes de la administración pública en Michoacán 2021



Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2021.

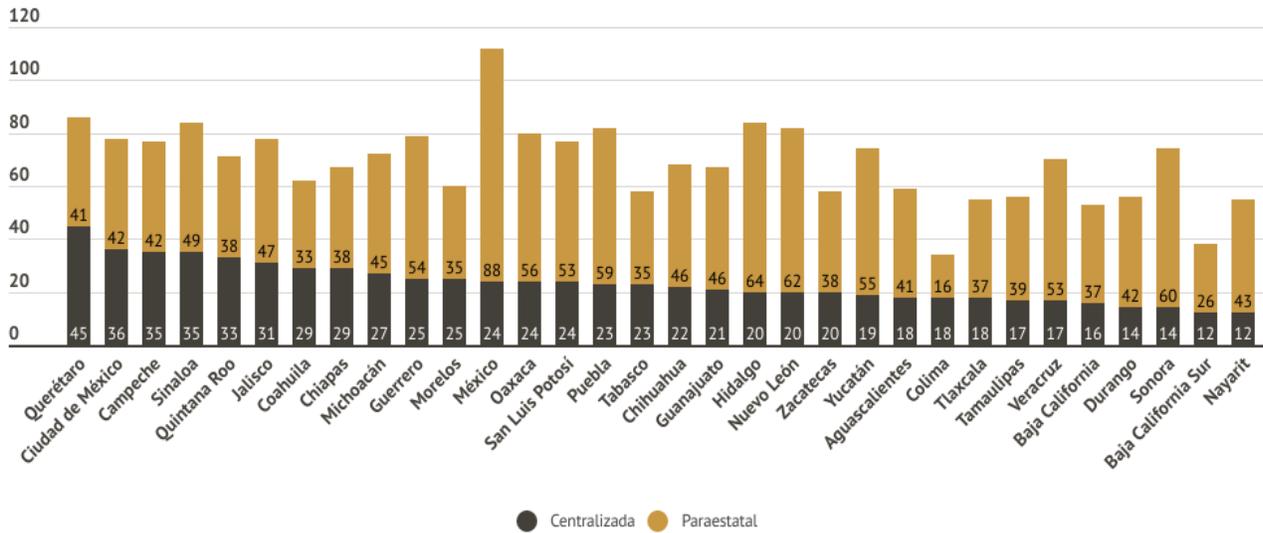
Por otro lado, según la información del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 (INEGI, 2020), en todo el país existen 2,206 instituciones de la administración pública pertenecientes a los gobiernos estatales, de las cuáles el 34% corresponde a sus administraciones centralizadas. En el caso de Michoacán, existen 72 instituciones, lo que lo coloca en la posición 15 de las 32 entidades federativas en cuanto al número total de instituciones que reporta. No obstante, tomando en cuenta únicamente las que pertenecen a la administración centralizada, se coloca en la posición 9 de este ranking, estando dentro de las entidades que reportan un mayor número de instituciones pertenecientes a esta clasificación, como puede observarse en la figura 4.

De la misma fuente se observa que existen un total de 129,628 servidores públicos en las dependencias y entidades de la Administración Pública de Michoacán, aunque cabe puntualizar que este dato abarca tanto a la administración centralizada como a la administración paraestatal, ya que no se reporta el dato clasificado por categoría. Para darse una idea del significado que tiene

esta cifra, en la figura 5 puede contrastarse la tasa de servidores públicos por cada 100 habitantes de Michoacán con el del resto de las entidades federativas.

Figura 4

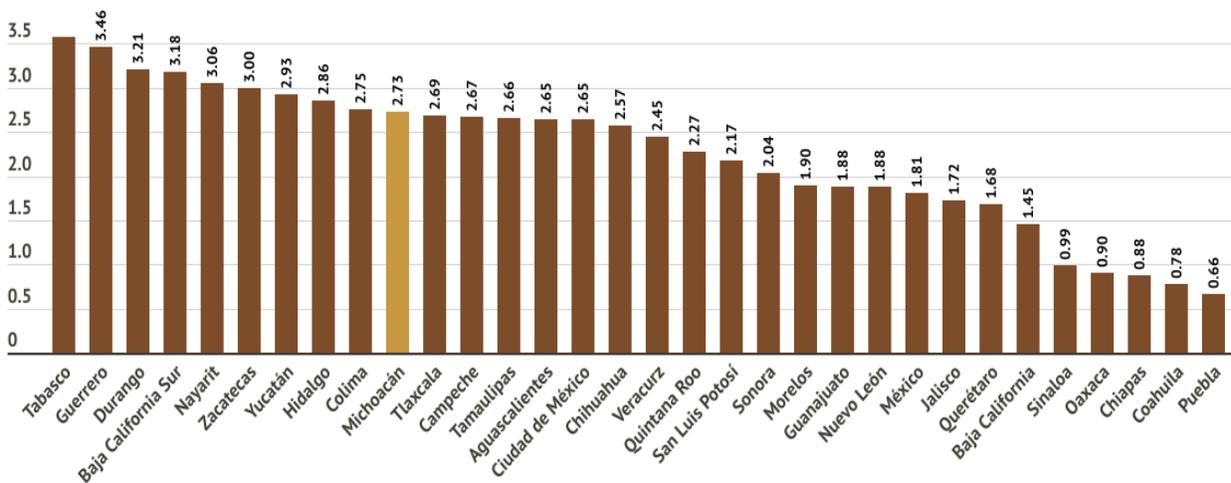
Instituciones de la administración pública centralizada de las entidades federativas 2020



Nota: En esta figura se presentan las entidades federativas ordenadas de mayor a menor, de izquierda a derecha, en relación con el número de instituciones de la administración pública centralizada que reportan. Elaboración propia con información de INEGI 2020.

Figura 5

Tasa de servidores públicos por cada 100 habitantes en las Entidades Federativas 2021



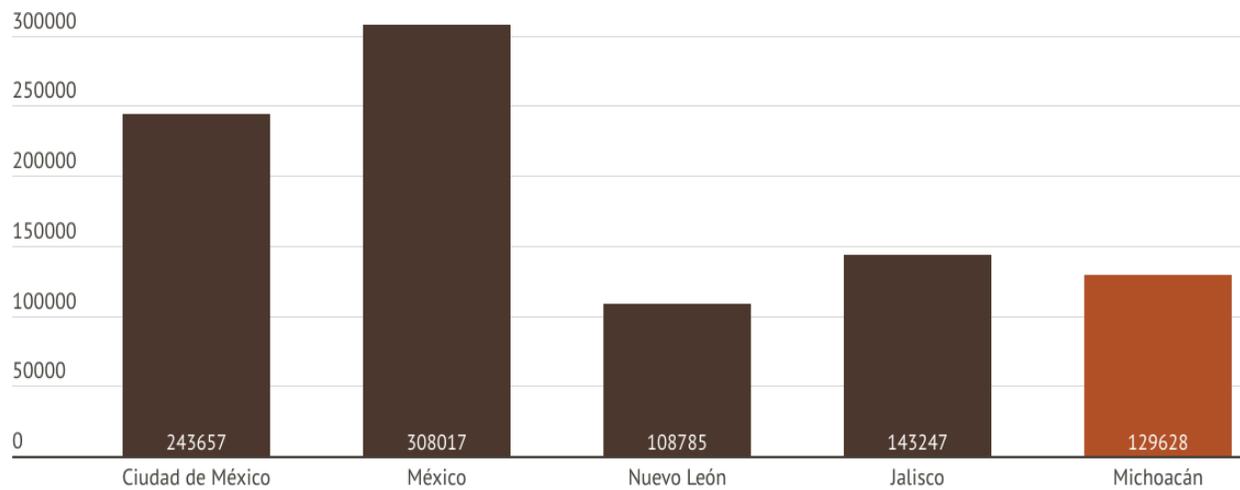
Nota: La tasa de servidores públicos por cada 100 habitantes se calculó con la fórmula $T = (\text{Número-total de servidores públicos} / \text{Población total de la entidad federativa}) * 100$. Elaboración propia con información de INEGI 2020.

Al rankear las entidades federativas según su tasa de servidores públicos, Michoacán se coloca en la décima posición, es decir, por encima de Estados como Jalisco, por ejemplo, que tiene un número parecido de servidores públicos, de 143,247, sin embargo, su población es de 8,348,151 habitantes, frente a la población de Michoacán que es de 4,748,846 habitantes. Esto quiere decir que el tamaño de la administración pública de Jalisco es muy similar al tamaño de la administración pública de Michoacán, teniendo casi el doble de población, de forma que su tasa de servidores públicos es considerablemente más baja.

Ahora bien, comparando el tamaño de la administración pública por razón de su número de servidores públicos, en relación con el de las entidades federativas que tienen una mayor aportación al Producto Interno Bruto (PIB), la administración pública de Michoacán resulta mucho más grande que la de estados como Nuevo León, que aporta el 3.8% del PIB nacional, y se coloca muy cerca de Jalisco, cuyo aporte alcanza el 7.3%, con lo que ocupan la tercera y cuarta posición en este ranking, respectivamente. Michoacán, en cambio, tiene una aportación del 2.5%, ubicándose hasta la decimotercera posición (INEGI, 2022), como muestra la figura 6.

Figura 6

Número de servidores públicos de Michoacán frente a las entidades federativas con mayor aporte al PIB nacional



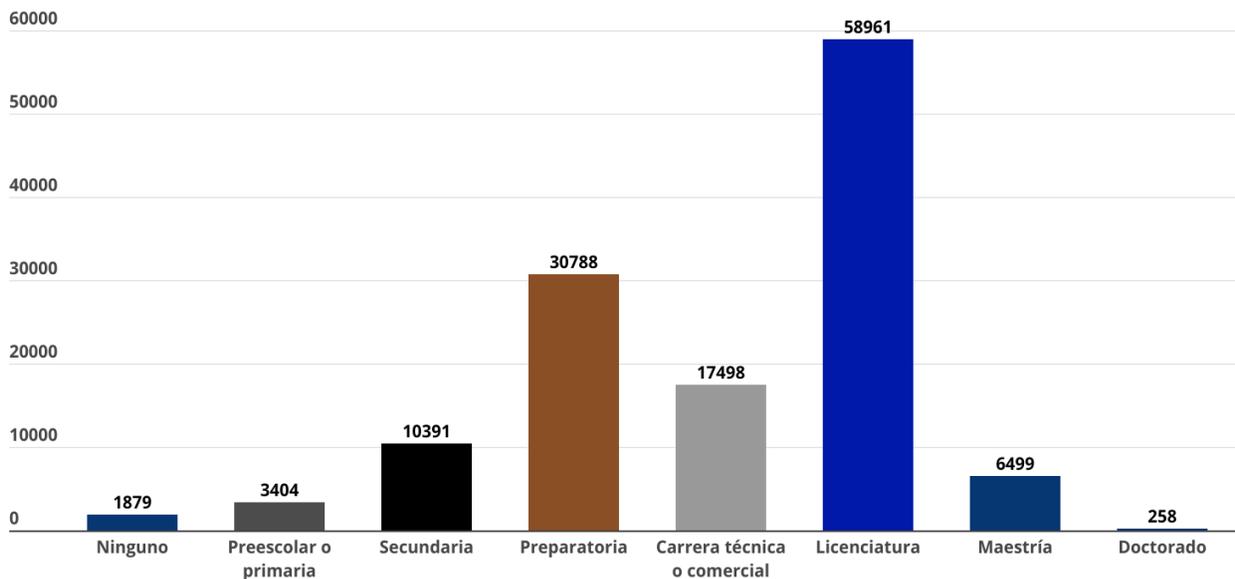
Nota: Se realiza una comparación en cuanto al número de empleados de la Administración Pública de Michoacán, en relación con las Entidades Federativas que encabezan la lista por su aportación al Producto Interno Bruto Nacional. Elaboración propia con información de INEGI 2020.

En la figura 7 se presenta otra característica que resulta de interés para contextualizar el problema identificado para la presente investigación, que es el grado de escolaridad, en la que puede observarse que, de los 129,628 servidores públicos, son únicamente 258 los que cuentan con grado de doctorado, es decir, un 0.19%, mientras que el porcentaje de servidores públicos que no tienen estudios es más alto, alcanzando un 1.44%.

Alrededor del 23% tienen estudios de preparatoria y el 8% de nivel secundaria, con lo que puede establecerse, de manera general, que el 49% de los servidores públicos tiene un grado de escolaridad por debajo del nivel de licenciatura, aunque en términos absolutos este es el que reporta un mayor porcentaje, superando los 50 mil empleados.

Figura 7

Grado de escolaridad de los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Michoacán 2020



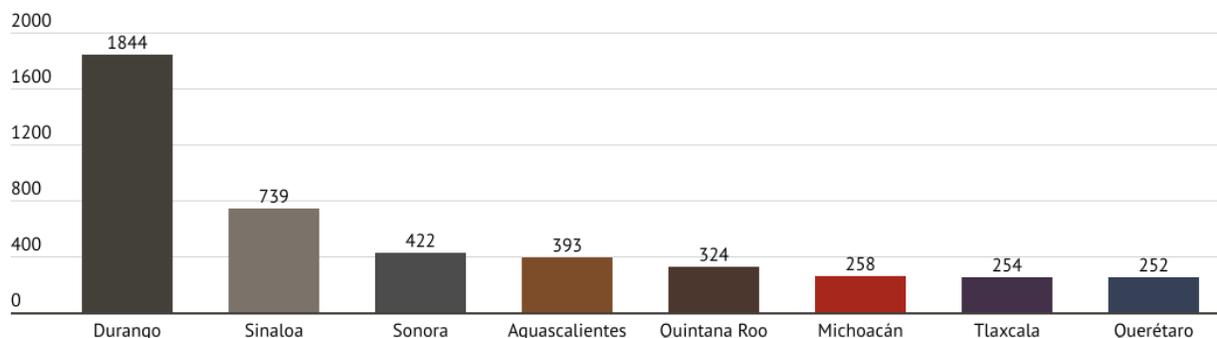
Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2020.

Al hacer el ejercicio de contrastar esta información con la de otras entidades federativas, puntualmente en el caso del número de servidores públicos que tienen grado de estudios de doctorado, puede establecerse que Michoacán tiene una cifra notablemente baja, pues Estados como Durango, Sinaloa, Sonora, Aguascalientes y Quintana Roo presentan, en términos absolutos, un mayor número de empleados que cuentan con este grado académico, sin embargo,

se trata entidades federativas que no rebasan los 60 mil servidores públicos, es decir, cuyo tamaño corresponde a menos de la mitad del tamaño de la administración pública de Michoacán. Sin embargo, es preciso puntualizar que, si bien estas entidades tienen más servidores públicos con grado de doctorado, la proporción que estos ocupan respecto a su total de empleados sigue siendo bastante baja, pues en Durango, que es la que presenta el mayor porcentaje, apenas alcanzan un 3.13%, seguido por Sinaloa que tiene un 2.4%, y por Aguascalientes con un 1%.

Figura 8

Michoacán en relación con el número de servidores públicos con estudios de doctorado en Administraciones Públicas con menos de 60,000 empleados 2020



Nota: Únicamente se contemplan las entidades federativas que tienen un número mayor de servidores públicos con estudios de doctorado que Michoacán, y que tienen un número total menor a 60 mil empleados. Elaboración propia con información de INEGI 2020.

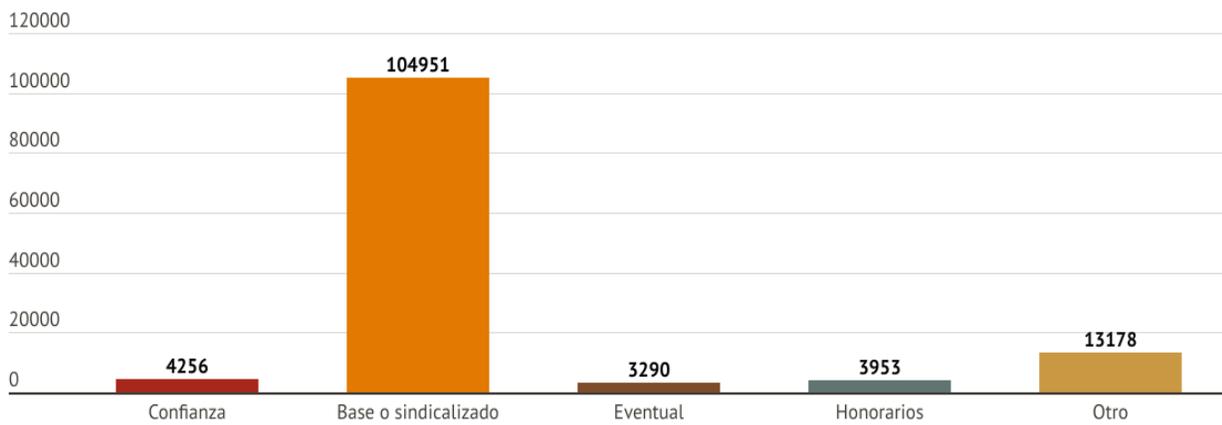
Tabasco, Chihuahua e Hidalgo, que se encuentran por debajo de los 100 mil empleados estatales, también reportan un mayor número de servidores públicos con grado académico de doctorado que Michoacán, mientras que, a pesar de que tanto el Estado de México como Veracruz sí tienen un número de servidores públicos considerablemente mayor, la relación del porcentaje que estos representan respecto al total de sus trabajadores es también más alto que en el caso de Michoacán.

Si bien la escolaridad no puede, por sí sola y con total precisión, establecer el grado de eficiencia y eficacia con la cual será desempeñada una tarea, de acuerdo con el INEGI (2019) es una variable que puede aproximar el nivel de competencia de un servidor público, y resulta relevante, pues además de contar con personal suficiente, es necesario que las administraciones públicas cuenten con personal calificado para realizar sus tareas.

Por otro lado, en la figura 9 se puede observar la distribución según el régimen de contratación de los servidores públicos en Michoacán, prevaleciendo el personal de base o sindicalizado, que representa el 84.6% del total de plazas ocupadas, mientras que el personal de confianza representa únicamente el 4.7%, aunque esto no disminuye su relevancia, pues es en esta categoría en la que se encuentran los cargos de mando medio y superior, mientras que el resto se distribuye de manera más uniforme entre contratación por honorarios, eventuales y otros mecanismos que no se encuentran especificados (INEGI, 2020).

Figura 9

Régimen de contratación de los servidores públicos en Michoacán 2020



Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2020.

En relación con la edad, el mayor porcentaje de servidores públicos estatales se encuentra en el rango de 35 a 39 años, seguido por el rango de 40 a 44 años. En cuestión salarial, la mayoría de los servidores públicos se encuentra en un rango de \$10,001 a \$15,000 pesos, representando un 49.5% del total, mientras que el 27% gana entre \$15,001 y \$30,000 pesos, y el 7.5% tiene percepciones por arriba de los \$30,001 y hasta los \$50,000, siendo únicamente el 2.5% los que tienen percepciones por arriba de los \$50,001 pesos, aunado a ello, y en contraste, es el 13.3% quienes ganan menos de \$10,000 pesos (INEGI, 2020).

Por otro lado, del Censo de Gobiernos Estatales 2022 puede extraerse información respecto a la existencia de elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización existentes en cada entidad federativa, de lo que resulta que Michoacán se encuentra dentro de las 10 que no cuentan

con ningún servicio civil de carrera, como puede observarse en la tabla 1, pero además del total de los 11 rubros evaluados, únicamente reportó la existencia de algún mecanismo en el rubro de programas de capacitación, con lo que solo superaría a Campeche, que no reportó la existencia de ningún mecanismo de profesionalización en la entidad (INEGI, 2022).

Tabla 1

Mecanismos de profesionalización en los Estados que no cuentan con Servicio Civil de Carrera 2022

ENTIDAD FEDERATIVA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Tamaulipas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Zacatecas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Colima	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Chiapas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Puebla	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Querétaro	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sinaloa	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ciudad de México	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Michoacán de Ocampo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Campeche	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

<p>1 Reclutamiento, selección e inducción</p> <p>2 Diseño y selección de pruebas de ingreso</p> <p>3 Diseño curricular</p> <p>4 Actualización de perfiles de puesto</p>	<p>5 Diseño y validación de competencias</p> <p>6 Concursos públicos y abiertos para la contratación</p> <p>7 Mecanismos de evaluación del desempeño</p> <p>8 Programas de capacitación</p>	<p>9 Evaluación de impacto de la capacitación</p> <p>10 Programas de estímulos y recompensas</p> <p>11 Separación del servicio</p>
---	---	---

■ Cuenta con el mecanismo	■ No cuenta con el mecanismo
---------------------------	------------------------------

Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2022.

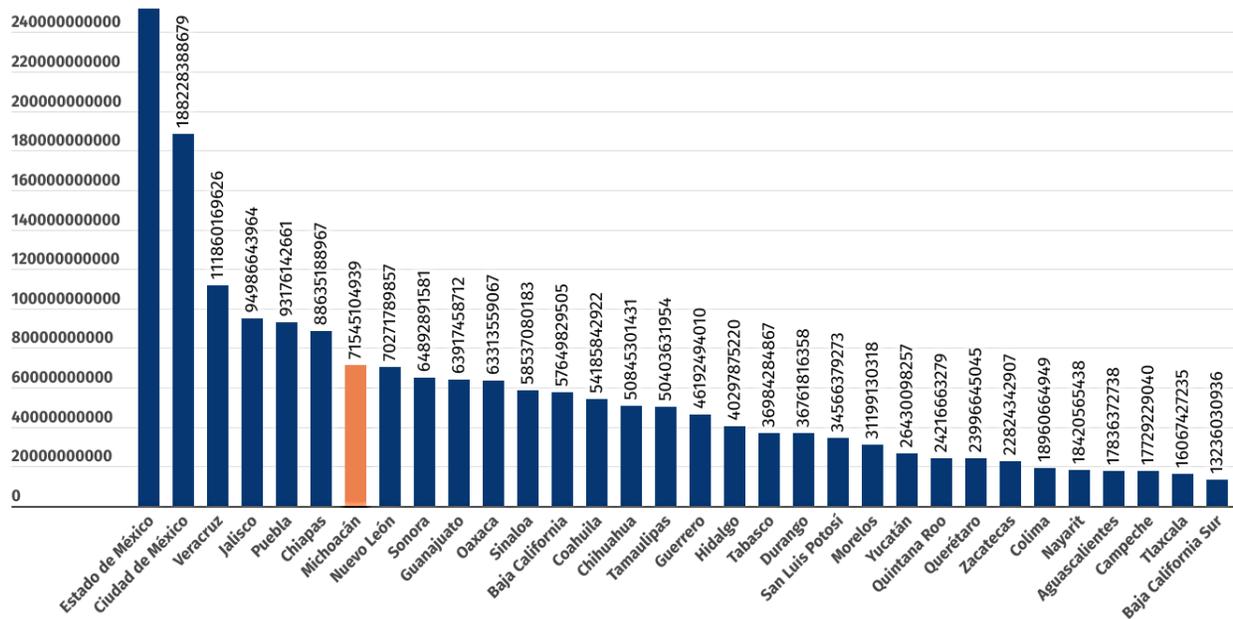
No obstante, de una revisión de los portales legislativos de estas entidades se pudo observar que Campeche, Zacatecas y la Ciudad de México cuentan con una ley del servicio profesional de carrera de sus administraciones públicas, lo que significa que existen imprecisiones en la información vertida por estos estados, para efectos del Censo respectivo.

En contraste con los elementos expuestos, el presupuesto ejercido por las instituciones de la administración pública de Michoacán se encuentra por encima de todas las entidades federativas que lo superan en relación con su tasa de servidores públicos por cada 100 habitantes, como refleja la figura 10, lo que puede explicarse debido a que tiene un mayor número de servidores públicos

que estas entidades, aun cuando la estructura administrativa es más pequeña, exceptuando el caso de Puebla y Chiapas, que a pesar de tener menos de 50,000 empleados, ejercen un presupuesto mayor.

Figura 10

Presupuesto ejercido por las instituciones de la Administración Pública por entidad federativa 2019



Nota: Elaboración propia con información de INEGI 2020.

Con los elementos descritos resulta posible afirmar que Michoacán presenta importantes rezagos en relación con la profesionalización de los servidores públicos, lo que tiene de manera evidente un impacto en el bienestar y satisfacción de los trabajadores, y por ende en la calidad de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos.

Como afirma Olivos (2007), los gobiernos estatales tienen un papel fundamental en la reivindicación del sentido y naturaleza del ejercicio de gobierno democrático, y resulta necesario que quienes llevan a cabo tareas públicas cuenten con las capacidades y aptitudes que aseguren su buen desempeño, y con ello, el rendimiento social de la democracia y el buen gobierno. En este sentido, Uvalle (2015) postula que la omisión de la evaluación de costos, ventajas y beneficiarios en la implementación de las acciones de gobierno, y la falta de modernización en sus capacidades

de gestión es contraria al buen gobierno y genera costos desfavorables en la vida pública. Por ello, se deben analizar y comprender a profundidad los alcances y limitaciones alrededor de lo que implica el diseño e implantación de una política de profesionalización que pueda solucionar los problemas que se tienen en la administración pública centralizada de Michoacán.

1.2.2. Planteamiento del problema

La existencia de mecanismos o esquemas de profesionalización es un elemento esencial del buen gobierno, como afirma Bonnín (2003), de forma que el hombre público siempre debe volverse superior al empleo que se le destina, con lo que quiere decir que para ser un administrador público la gama de conocimientos sobre todo lo que atañe al hombre en sociedad debe ser sumamente extensa. En este sentido, la profesionalización contiene dentro de su espectro un objetivo que se encamina a la estabilidad de los servidores públicos en sus empleos, un aspecto que no alcanza a cubrir a aquellos que se encuentran dentro de la clasificación de puestos de confianza de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán.

Desde la Carta Iberoamericana de la Función Pública se considera la profesionalización de la función pública como una condición necesaria, y que define como:

La garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] y ONU, 2023, p. 3)

La inexistencia de mecanismos de profesionalización resulta un rasgo distintivo de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán, lo que tiene relación directa, en primer término, con la falta de estabilidad y posibilidad de promoción de aquellos servidores públicos que ostentan un cargo con un nivel de mando medio y superior, y al mismo tiempo, con la calidad de los servicios públicos que se brindan en cada una de las dependencias que la integran.

De esta forma, la falta de estabilidad para quienes toman decisiones directivas en cada dependencia resulta un asunto de interés público, dada la gran relevancia que revisten sus cargos para la conducción de las acciones, programas y políticas gubernamentales, que se ven mermadas y afectadas por esta condición, principalmente en las transiciones gubernamentales, en las que una

característica del andamiaje institucional local es el relevo y sustitución de la gran mayoría de estas carteras, particularmente cuando la conducción del gobierno queda en manos de un partido político distinto.

La formulación del problema central de la investigación se encuentra, según lo que sostiene Samaja (2004), dentro del primer momento de los planteamientos preliminares, que tiene por objeto establecer las condiciones que convierten un problema de conocimiento en un problema científico, para lo cual es necesario que no existan soluciones disponibles en la esfera de acción en la que este aparece. En este sentido, y descrita la situación problemática en torno a la profesionalización de la administración pública estatal en Michoacán, se establece como problema de investigación:

Los mandos medios y superiores de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán no tienen garantizada su permanencia y promoción.

1.2.2.1. Pregunta de investigación

Ahora bien, una vez establecido el problema de la investigación, este puede definirse de manera clara y precisa a través de la siguiente pregunta:

¿De qué manera se puede promover una mayor promoción y permanencia de los mandos medios y superiores de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán?

1.2.2.2. Objetivo de la investigación

Los objetivos de la investigación deben ser expresados de manera clara y precisa, ya que son la guía del estudio y señalan lo que se desea lograr, por lo que deben tenerse presente durante todo su desarrollo (Hernández-Sampieri et al., 2014).

En tal sentido, el objetivo de la presente investigación es:

Analizar que efecto tiene la implementación de un Servicio Civil de Carrera y de mecanismos de capacitación para promover una mayor promoción y permanencia de los servidores públicos de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán.

1.2.3. Hipótesis de la investigación

Después del proceso de plantear el problema de la investigación, es posible establecer la hipótesis, que siguiendo a Kerlinger y Lee (2002), es un “enunciado conjetural de la relación entre dos o más

variables” (p.23), y además de presentarse como enunciados declarativos, deben contener implicaciones claras para probar las relaciones que estos enuncian.

La hipótesis de la investigación es:

La permanencia y promoción de los mandos medios y superiores de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán puede promoverse por medio de la implementación de un Servicio Civil de Carrera y de la institucionalización de mecanismos de capacitación.

1.2.3.1. Identificación de variables

Una variable es el constructo o propiedad que se estudia, a la que se le asignan valores o números, y se clasifican en dependientes e independientes, siendo las segundas la causa supuesta de las primeras, es decir, el antecedente, y las primeras, aquellas sobre las cuáles se hace la predicción, de forma que varían conforme los cambios en las variables independientes (Kerlinger y Lee, 2002).

En este sentido, en la investigación se establecieron dos variables independientes y una variable dependiente, que son:

Variable dependiente: *Permanencia y promoción.*

Variable independiente 1: *Servicio Civil de Carrera.*

Variable independiente 2: *Mecanismos de capacitación.*

1.2.4. Justificación

Siendo la administración pública la instancia más cercana de interacción entre cualquier orden de gobierno y la ciudadanía, que además resulta el brazo operativo gubernamental que se encarga de ejecutar las acciones y los programas públicos, tiene un papel crucial en la atención de las demandas de la ciudadanía, por lo que resulta imprescindible asegurar su eficiencia y eficacia, para lo cual se requiere de una administración pública profesional que cuente con servidores públicos que tengan las aptitudes, conocimiento, vocación y cultura de servicio que resulta necesaria.

Para ello, la presente investigación analiza la configuración y características generales de la administración pública centralizada en el Estado de Michoacán, de forma que se establecen

relaciones causales entre las variables, y proporciona un marco de entendimiento académico y científico a través del cual resulta posible plantear propuestas para incidir positivamente en el problema objeto de la investigación, que sean aplicables a las distintas realidades políticas y sociales que se viven en el Estado.

1.2.4.1. Conveniencia

El problema que se plantea dentro de la investigación tiene implicaciones en todos los aspectos de la vida pública y de la vida social, por lo que se busca brindar elementos que permitan profundizar en el entendimiento, no solo de los aspectos políticos y culturales que afectan la profesionalización de la administración pública centralizada en Michoacán, sino que desembocan en la ausencia de mecanismos adecuados para la promoción y permanencia de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior, para a partir de ello delimitar opciones que puedan sortear estos elementos arraigados al sistema político y procurar instituciones eficaces y eficientes.

Con ello, resulta posible contribuir a contar con un panorama que permita a académicos, investigadores, hacedores de políticas públicas, y por supuesto a los servidores públicos, comprender de mejor manera el paradigma de la profesionalización del servicio público en el estado de Michoacán.

1.2.4.2. Relevancia social

La investigación analiza aspectos fundamentales de la vida pública de Michoacán, como es el caso de la profesionalización en la Administración Pública, y la falta de mecanismos para la adecuada promoción y permanencia de los servidores públicos que tienen un nivel de mando medio y superior, lo que se relaciona de manera directa con la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos, y por tanto impacta en la calidad de vida de los ciudadanos, pues es en estos espacios desde donde se decide, destina y ejecuta el gasto público, y por ende, desde donde se pueden resolver o no los problemas públicos que aquejan a la sociedad.

Entender, en primera instancia, cómo los factores planteados inciden en la eficiencia y eficacia de los servidores públicos, permitirá plantear mecanismos institucionales jurídico-político-administrativos que impulsen la instauración de mejores controles internos, lo que se puede traducir en abonar a la generación de un óptimo desarrollo de las estructuras gubernamentales.

1.2.4.3. Implicaciones prácticas.

Este proyecto de investigación busca generar una serie de consideraciones teóricas y prácticas que permitan continuar con la línea general de investigación, a través de un acercamiento directo con los funcionarios y servidores públicos para analizar los factores que indiquen en la falta de garantía en su posibilidad de promoción, así como en su permanencia en el empleo, buscando, con ello, estar en condiciones de plantear una propuesta de política pública que se adapte a la realidad política y social del Estado.

1.2.4.4. Utilidad Metodológica.

Ante los limitados estudios de carácter científico que existen en torno a la profesionalización de la administración pública, en la investigación se utilizan instrumentos de tipo cuantitativo, pero también recopila datos de carácter cualitativo, con lo que se busca reforzar los conocimientos teóricos en torno a cada una de las variables que son objeto de esta, buscando que pueda servir como antecedente para futuras investigaciones en torno a esta problemática.

1.2.4.5. Trascendencia.

La investigación resulta trascendente, pues permite conocer con mayor profundidad el funcionamiento de la administración pública centralizada del Estado, en relación con la forma en la que resulta posible plantear una política de profesionalización que pueda ser implementada, atendiendo a las características políticas, sociales y culturales, y que sea factible para resolver el problema planteado.

1.2.5. Horizonte temporal y espacial.

La investigación recopila información del año 2023, siendo este su horizonte temporal, mientras que el horizonte espacial es el Estado de Michoacán de Ocampo, México, pues analiza la administración pública centralizada del Gobierno del Estado de Michoacán.

1.2.6. Diseño de la investigación

Siguiendo el método científico, existen dos vías que resultan del seguimiento de una serie de procedimientos: lo que se conoce como modo de validación, que permite demostrar la validez de un conocimiento que ha sido establecido previamente, o bien, se puede presentar como un conjunto

de procedimientos destinados a generar nuevo conocimiento, a lo que se le denomina modo de descubrimiento (Samaja, 2004).

Siendo la investigación, como refiere Hernández-Sampieri et al. (2019), un “conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno” (p. 4), esta investigación tiene un enfoque mixto, aunque preponderantemente cuantitativo, cuyas características comienzan con el planteamiento de un problema de estudio delimitado y concreto, la revisión de literatura que lleva a la construcción de un marco teórico y el establecimiento de las hipótesis de investigación antes de la generación de datos, que es el siguiente paso, es decir, se interpretan a través de predicciones iniciales que serán corroboradas o rechazadas por medio del análisis de los datos recolectados, pero además también se recolectaron datos sin medición numérica, con el objeto de interpretarlos para afinar las preguntas en el proceso de interpretación.

La investigación no experimental, como apuntan Kerlinger y Lee (2002), es la “búsqueda empírica y sistemática en la que el científico no posee control directo de las variables independientes, debido a que sus manifestaciones ya han ocurrido o a que son inherentemente no manipulables” (p. 504), por lo que se trata de un tipo de investigación sin intervención directa, como es el caso de la presente investigación, en la que no existe manipulación directa de las variables objeto de estudio, por lo tanto, se trata de una investigación no experimental.

El diseño de la investigación es transeccional, pues los datos se recolectan en un tiempo único, y su propósito es describir variables analizando la incidencia e interrelación entre ellas; y es además correlacional – causal debido a que establece relaciones entre las variables de la investigación precisando un sentido de causalidad (Hernández-Sampieri et al., 2010).

1.2.7. Viabilidad de la Investigación.

La investigación está centrada en analizar el cómo puede impulsarse o promoverse una mayor promoción y permanencia de los mandos medios y superiores de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán, cuyas unidades administrativas tienen su sede en la ciudad de Morelia, por lo que la recopilación de los datos, aunque se trata de un alcance estatal, resulta viable en términos logísticos y económicos, pues existe la posibilidad de recopilar la información de manera directa, sin incurrir en costos de operación que dificulten su proceso y ejecución.

Por otro lado, la información complementaria relativa a datos estadísticos de cada entidad y dependencia de la administración pública del Estado es accesible por tratarse de información pública disponible en los portales electrónicos de las unidades de transparencia y acceso a la información de cada una de estas.

1.2.8. Limitaciones del estudio

El desarrollo de la investigación enfrentó diversos retos relacionados, en una primera instancia, con los mecanismos a través de los cuales se recopiló información para establecer el planteamiento del problema, pues existe una marcada ambigüedad que resulta difícil de corroborar en la generación de información por las unidades de transparencia de las dependencias de las administraciones públicas, de forma que, en el caso de los censos del INEGI, primeramente se debió optar por elegir uno de estos como fuente principal.

Posteriormente, se trata de aspectos hasta cierto punto subjetivos, en los que existe, hasta cierto grado, una tradición de permisividad en aspectos determinados del sistema político mexicano, particularmente en lo referente a la toma de decisión al interior del brazo operativo del gobierno, que inciden en las respuestas obtenidas mediante el instrumento de recolección de datos. Así mismo, al enfocar el estudio en los funcionarios de nivel de mando medio y superior de la administración pública, resultó un reto importante el tener acceso a recopilar la información de manera directa.

PARTE II. MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas resultan un producto de la actividad gubernamental, por medio del cual se puede incidir directamente en la vida de los ciudadanos de un entorno determinado, por lo que es preciso entender, no solo el proceso para su creación, sino también lo que sucede al momento de su implementación, tanto como etapa como desde sus efectos posteriores. Para ello, en este capítulo se esbozarán los postulados teóricos más relevantes para entender las políticas públicas.

2.1.1. De la política a las políticas públicas

El rescate y la búsqueda de lo público, como plantea Aguilar (1992), puede ser una herramienta que permita combatir la centralización en la conducción del gobierno, las tendencias patrimonialistas del Estado, el descuido de los recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas y la forma en cómo el Estado responde en mayor medida a una condición factual, narrativa y proyectual, de forma que el análisis teórico y técnico de las políticas permite su construcción racional.

La política aparece como un concepto estrechamente ligado a lo público, pero no debe perderse de vista que esta palabra es utilizada con diferentes connotaciones en el habla hispana, contrario a lo que sucede en el idioma inglés, en el que se usa el término “*policy*” para designar las decisiones más importantes hechas en la vida privada u organizada, y se encuentra libre de las connotaciones indeseables y negativas que acompañan el término “*political*”, al que comúnmente se relaciona con corrupción y partidocracia (Lerner y Lasswell, 1951). No obstante, esto no quiere decir que una no influya sobre la otra, pues tal como indica Lahera (2003), ambas tienen que ver con el poder social, aunque la política, en su acepción como “*political*”, abarca de manera amplia las relaciones de poder en general, mientras que las políticas públicas refieren soluciones específicas en relación con los asuntos públicos, siendo así un factor común de la política, que al mismo tiempo incide en el proceso de elaboración e implementación de estas.

Otra forma de explicar esta separación que existe en el idioma inglés la encontramos en Roth (2020), que indica que “*polity*” se utiliza para referenciar a la esfera política de manera general,

mientras que “*politics*” engloba las actividades políticas que se realizan para lograr el control del poder político, siendo la “*policy*” las resultantes de estas actividades, es decir, son sus consecuencias u *outputs*, de forma que vienen a ser cursos de acción adoptados por una persona, grupo o gobierno, y al combinarse con el concepto de público da lugar a las políticas públicas como el proceso de elaboración e implementación de programas de acción públicos.

Las políticas públicas son aquellas decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y dinero de los privados, como ciudadanos y contribuyentes, entendiendo que las nuevas realidades sociales y políticas implican problemas de mayor complejidad, debiéndose, por ende, encontrar los mecanismos para desarrollar políticas que encuentren fundamento legal, apoyo político y racionalidad económica, y que al mismo tiempo sean administrativamente viables (Aguilar, 1992).

De acuerdo con Thoenig y Meny (1992), se puede diferenciar entre una política, que se entiende como un “conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos” (p.89), sea que se trate de una acción o una omisión, o incluso de una actividad simbólica, y la política pública, que no es otra cosa que un programa de acción de gobierno para tratar un determinado problema público. Wildavsky (1987), por su parte, sostiene que la política es tanto un proceso como un producto, es decir, por un lado, se trata de un proceso de toma de decisiones, pero por el otro es también el producto mismo de ese proceso.

Aguilar (2010) incorpora las variables de eficacia y eficiencia en estas acciones, cuyo propósito es realizar objetivos de interés público, y sostiene que tienen, por ende, una dimensión política y una dimensión técnica, así como un componente normativo y uno científico – técnico, pues debe tomarse en cuenta, en primer lugar, que se orientan a objetivos e intereses que son compartidos por la sociedad en su conjunto, y en segundo lugar, el carácter técnico con el que deben efectuarse para que estos puedan lograrse, de forma que ambos componentes coexisten en armonía cuando las acciones gubernamentales son aceptadas por el grueso de la población y los actores involucrados, y tienen el impacto esperado; cuando esto no sucede, en cambio, ambos componentes entran en conflicto para disputar la prevalencia de uno sobre el otro.

En tal sentido, puede entenderse que el proceso de diseño e implementación de una política pública es complejo y debe considerar aspectos multifactoriales en los que intervienen una gran cantidad

de actores. Lindblom (1991) plantea que las características de los participantes, su intervención en partes determinadas del proceso, su grado de poder o autoridad y la forma en la que se relacionan con otros actores, son aspectos que deben entenderse para poder establecer el cómo son elaboradas las políticas públicas, pues cada uno de los actores juega un papel relevante en este proceso y tiene diferentes grados de incidencia, según aspectos subjetivos que derivan de su categorización, es decir, de su papel como funcionarios públicos, legisladores, gobernantes o grupos de presión, por mencionar algunos.

En este sentido, la administración pública es, de cierta forma, el brazo operativo de los gobiernos para llevar a cabo las acciones y programas encaminados a la creación de valor público y el cumplimiento de objetivos de interés general, es decir, las políticas públicas. Por ello, resulta necesario retomar las nociones teóricas que sustentan las políticas públicas.

2.1.2. Las policy sciences y el enfoque secuencial de Harold Lasswell

La propuesta elaborada por Lasswell, conocida como lo que él denominó las “*policy sciences*” en 1951, pertenece, como explica Aguilar (1992), a la corriente predominante en occidente que sostiene que la razón debe ser el pilar para la construcción de un gobierno ilustrado, misma que surge como una respuesta a la desvinculación entre las ciencias, en la búsqueda de articular la ciencia y la decisión de gobierno, de forma que se pudiera lograr un mayor y mejor conocimiento en las decisiones públicas del propio gobierno.

Desde su origen las ciencias de las políticas pusieron énfasis en la eficacia de las políticas públicas, dando como válidos el contexto institucional y el sistema burocrático vigente, es decir, su interés de conocimiento no se avoca a la legitimidad política de los gobernantes por su institucionalidad, sino por la inteligencia y la eficacia de sus decisiones, algo que únicamente puede establecerse mediante el conocimiento empírico (Aguilar, 2010).

Como afirman Lerner y Lasswell (1951), nos hemos vuelto cada vez más conscientes del proceso de políticas como un objeto de estudio adecuado por derecho propio, buscando mejorar la racionalidad del flujo de decisión, de forma que se fue desarrollando una orientación de políticas dirigida, por un lado, a la formación de una ciencia de formulación y ejecución de políticas que utiliza los métodos de la investigación psicológica, y por el otro, a mejorar el contenido concreto

de la información y las interpretaciones disponibles para los formuladores de políticas, que por lo general va más allá de los límites de las ciencias sociales y la psicología.

Desde el punto de vista de DeLeon (1988), las ciencias de las políticas se tratan de un término general que describe un amplio enfoque intelectual aplicado al examen de problemas críticos para la sociedad, orientado a los problemas y de naturaleza contextual, con un enfoque multidisciplinario y de perspectiva normativa explícita.

El propio Lasswell (1971) establece que la propuesta de las ciencias de las políticas busca alejarse de la fragmentación, y avocarse al conocimiento “*de*” y “*en*” el proceso de decisión del orden público y cívico, lo que requiere necesariamente de estudios sistemáticos y empíricos sobre cómo son elaboradas y puestas en marcha las políticas públicas, y es esto lo que las hace distintas de otras formas de actividad intelectual. Este autor tuvo en sus ideas a una empresa multidisciplinaria que fuera capaz de guiar los procesos de decisión, como una disciplina científico – social general orientada a ajustar las prácticas democráticas a las realidades de una sociedad tecno – industrial emergente, por lo que debía incluir contribuciones de la ciencia política, la sociología, la antropología, la psicología, la estadística, e incluso las ciencias físicas y naturales (Fischer et al., 2007).

Como puntualiza Birkland (2020), las ciencias de las políticas no se preocuparían entonces por describir la política y la formulación de las políticas públicas tal como son, sino que se avocarían a formular argumentos sobre que políticas deberían existir, por lo que se concibe a los científicos políticos como centrales en el proceso de identificación de problemas, diagnóstico de sus causas y formulación de las políticas que resolverían estos problemas.

Como producto y pilar clave de este desarrollo, el proceso de decisión de la política que apunta Lasswell (2017) se integra por siete fases que se describen en la figura 11, en cada una de las cuáles los politólogos participan activamente, tanto en el nivel subnacional, como en el nacional e internacional, afectando, por ende, cada fase del proceso de decisión, ya sea directa o indirectamente, aunque su papel está vinculado directamente con las funciones de inteligencia y evaluación, y su responsabilidad se avoca a la vinculación del conocimiento descriptivo y explicativo, estimaciones del futuro y evaluaciones de las principales alternativas de políticas.

Figura 11

Modelo secuencial del proceso de decisión de Lasswell



Nota: Elaboración propia con base en Lasswell (1971).

Este modelo no es otra cosa que la política pública vista como un proceso para el cual, como afirma Birkland (2020), las ciencias de las políticas resultan un esfuerzo encaminado a promover un análisis cuidadoso y el desarrollo de políticas por expertos enfocados en maximizar algún aspecto del bien público, por tanto, el científico de la política resulta auténticamente un solucionador de problemas.

Conforme las ciencias de políticas se enfrentan al futuro, sostiene Lasswell (1997), sigue presente la oportunidad de la integración creativa del pensamiento y la organización en los niveles superior e inferior del conocimiento y la política, y además resalta el hecho de que los politólogos no han aprovechado esta oportunidad para lograr una concepción coherente de una disciplina de resolución de problemas orientada a las cuestiones más amplias de la vida del hombre en sociedad.

A partir de estas afirmaciones, Garson (1992) argumenta que su visión tuvo un fuerte énfasis en la metodología cuantitativa al servicio de la toma de decisiones políticas, no obstante, parte del

fracaso de la ciencia de política para actuar, según su visión, está en el propio Lasswell, debido precisamente al énfasis en los métodos conductuales que dejó oculto aquello que buscaba defender y por lo que abogaba.

2.1.2.1. Otras propuestas del ciclo de las políticas públicas

Muchos de los estudiosos de la política se centran en el proceso de la política o ciclo de política (policy cycle) como un marco para explicar de manera general como son concebidas las políticas, como se eligen, y como son ejecutadas y evaluadas (DeLeon, 1988).

El ciclo de políticas propuesto por Lasswell, como explican Fischer et al (2007), se convirtió en el punto de partida de una gran variedad de tipologías del proceso de políticas, aunque la diferenciación entre el establecimiento de la agenda, la formulación, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación, se han convertido en la forma convencional de describir el proceso de las políticas.

Posterior a este marco básico para el estudio de las políticas públicas, se fueron desarrollando otras propuestas que denotaron el crecimiento de este campo de estudio, principalmente durante las décadas de los 60's y 70's, y que fueron respondiendo a la necesidad de sistematizar este conocimiento, ofreciendo por lo general diferenciaciones que se basaron en las subetapas que cada propuesta contempló (Jann y Wegrich, 2007).

De acuerdo con Parsons (2007) son varios los caminos que existen para aproximarse al proceso de formulación y análisis de las políticas públicas, aunque también acepta que el enfoque del proceso por etapas es el marco dominante, cuyo mapa general comienza con el problema y su definición, para pasar posteriormente a la identificación de alternativas, la evaluación de opciones, la selección de las opciones de políticas públicas, su implementación, y finalmente su evaluación. Es este proceso el que comúnmente se retoma desde las aulas como el ciclo de políticas públicas de manera tradicional, y que se encuentra en la figura 12.

No obstante, dicho autor combina el enfoque del análisis del proceso de las políticas públicas con el análisis en y para el proceso de las políticas, en el que se hace uso de técnicas de análisis, investigación y defensa en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación de las políticas públicas.

Figura 12

Ciclo de vida de las políticas públicas



Nota: Elaboración propia con base en Parsons (2007).

Entre estas propuestas, en 1974 Gary Brewer simplificó el modelo a través de términos más sencillos y únicamente cinco fases: configuración de la agenda o iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (DeLeon, 2007).

Por otro lado, la propuesta de Jones es explicada por Roth (2020), quien sostiene que este autor propone la descomposición de la política pública en una serie de etapas que inician con la identificación de un problema, sigue con la formulación de soluciones, la toma de la decisión, la implementación, y culmina con la evaluación, tratándose, gracias a su generalidad, de un modelo que puede ser utilizado para cualquier política. De manera general, de acuerdo con Jann y Wegrich (2007) el ciclo de políticas tiene en cuenta la retroalimentación entre distintos elementos del proceso, sin embargo, se sigue tratando de un modelo simplificado y de tipo ideal del proceso de política, ya que rara vez se presentan comienzos y finales bien definidos, pero los escenarios están constantemente entrelazados y enredados en un proceso en curso.

2.1.3. El análisis de las políticas públicas y el incrementalismo

El análisis de políticas es, en palabras de DeLeon (1988), el derivado más destacado y la aplicación de las herramientas y metodologías de las ciencias de las políticas. Wildavsky (2017) lo define como una tarea que involucra la creación de problemas que puedan ser resueltos por organizaciones específicas en un campo de acción particular, de forma que para que pueda existir un problema de análisis de políticas, debe ir de la mano una propuesta de solución que se circunscribe al interior de una organización, bajo el argumento de que donde no hay error no puede haber análisis, y este sirve, precisamente, a las organizaciones de personas que buscan corregir sus errores.

El análisis de políticas está diseñado para brindar conocimiento que responda interrogantes en torno al problema sobre el cuál se busca solución; los resultados esperados de las políticas diseñadas; las políticas que deberían elegirse, teniendo en cuenta, no solo los resultados esperados, sino los costos y beneficios de cada una de las opciones; los resultados que se observan de la implementación de la política en relación con los resultados esperados; y por último, el propio desempeño de la política (Dunn, 2018).

Los estudios de políticas son, por ende, trabajos académicos que intentan hacer el verdadero trabajo político, es decir, contribuir al mejoramiento de la vida de los ciudadanos ofreciendo conocimiento que los actores políticos y los tomadores de decisiones puedan aprovechar y utilizar para estos fines, de forma que uno de los elementos que los diferencian de otro tipo de estudios es la orientación a la acción, pues se organizan en torno a cuestiones de lo que se debería hacer como comunidad política, en lugar de simplemente en torno a cuestiones de lo que debería ser (Goodin et al., 2006).

Por su parte, el incrementalismo como modelo de elaboración de las políticas públicas tiene un carácter más bien descriptivo que se opone al modelo racional, constituyéndose como una alternativa que invierte este esquema de razonamiento, a pesar de acercarse en sus implicaciones. A partir de la forma en la que se concibe el proceso de elaboración de las políticas públicas desde el modelo racional, que contempla un proceso nuevo que parte desde cero en cada uno de los casos, las implicaciones en altos costos, inexistencia de métodos de previsión y evaluación satisfactorios, y los conflictos de intereses, puede establecerse que el modelo incremental parte de la situación

existente con anterioridad y plantea pequeños cambios que no sean demasiado importantes de forma incremental (Pallares, 1988).

Lindblom (2010) nombra su propuesta como el método de las comparaciones limitadas sucesivas, al que también da el nombre de método de *irse por las ramas*, y lo contrasta con el método racional exhaustivo, al que considera de imposible aplicación para problemas complejos, pues supone capacidades intelectuales y fuentes de información que simplemente no se tienen. Su propuesta, en sus propias palabras, parte de la situación actual y presenta como principios la estrecha relación entre la elección de metas y el análisis de la acción que se requiere para alcanzarlas; la no distinción entre medios y fines; los puntos de coincidencia de los analistas en torno a una política, que la convierte en una prueba de que esta es adecuada; la limitación del análisis; el hecho de que deja fuera posibles consecuencias importantes y potenciales alternativas, así como valores afectados; y por último, el hecho de que se reduce la dependencia de la teoría debido a una sucesión de comparaciones.

Siguiendo a Pallares (1988), el análisis en este modelo no incluye o comprende todo, más bien se limita a las diferencias marginales entre las diversas consecuencias esperadas, pues lejos de buscar el futuro ideal, los tomadores de decisiones se avocan en solucionar los problemas existentes en la realidad vigente. En este sentido, Aguilar (1992b) plantea que un gobierno no tiene las condiciones para enfrentar problemas públicos complejos y tomar decisiones contando con toda la información que requiere, y con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados de manera correcta, capaz de delinear todas las opciones políticas posibles para cada una de las circunstancias que le permita tomar la mejor decisión, por lo que en la práctica las decisiones son tomadas con sumo pragmatismo.

Entre los argumentos que esbozan un análisis no exhaustivo se encuentra el impacto de la experiencia y las prácticas pasadas en las soluciones que se están considerando, que tienen pequeñas modificaciones respecto a las que existen en ese momento determinado, entendiéndose, por ende, que Lindblom planteaba un sistema de prueba y error, en el que las soluciones parten de la experiencia y práctica pasada, y varían ligeramente, por lo que tienen bajos costos políticos y son reversibles con facilidad (Rothmayr y Saint-Martin, 2011).

CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE LA TEORÍA

Tal como las sociedades evolucionan de manera permanente, lo mismo sucede con los retos a los que los gobiernos deben hacer frente, que van creciendo y cambiando, de forma que el contexto actual plantea problemas de mayor complejidad y dinamismo, lo que obliga como nunca a buscar la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia de los gobiernos, para que estos puedan hacer frente a la realidad cambiante de las sociedades contemporáneas.

En este contexto, la profesionalización es entendida como un desarrollo sistemático y progresivo de conocimientos, capacidades, habilidades y valores que permiten la competencia y la competitividad de quienes acceden a un cargo público (Sánchez y Jaimes, 2017). No obstante, antes de adentrarse en los elementos de la profesionalización de la administración pública, es necesario entender el contexto en el que surge la ciencia de la administración.

2.2.1. La administración como ciencia: breve esbozo general

La administración aparece, no necesariamente como una disciplina, sino como una herramienta para la convivencia y el trabajo de manera conjunta, que permite lograr objetivos de interés colectivo, como señala Hernández (2011), considerada como un desarrollo humano que permitiría, al dominarlo y difundirlo entre los integrantes de la comunidad, mejorar la producción, y con ello la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, y que se fue desarrollando de la mano del propio movimiento de las sociedades, en las que poco a poco el hombre debió mejorar su capacidad de organización y división del trabajo para satisfacer sus necesidades.

Como destaca Chiavenato (2006), se trata de un producto relativamente reciente, pues aunque desde las primeras civilizaciones se registra la existencia de algunas formas de prácticas administrativas, como en el caso de Egipto, que en sus papiros indicaba la importancia de la organización y administración de la burocracia pública, o China, en donde las parábolas de Confucio sugieren prácticas para la buena administración, no fue sino hasta comienzos del siglo XX cuando apareció la denominada ciencia de la administración. Sus antecedentes directos son el contrato de mandato que aparece con los grecorromanos, que fue una figura jurídica que permitía delegar asuntos administrativos a terceros, y más tarde, con la Revolución Industrial surge en los países más desarrollados el estudio de la administración como ciencia de manera formal, periodo

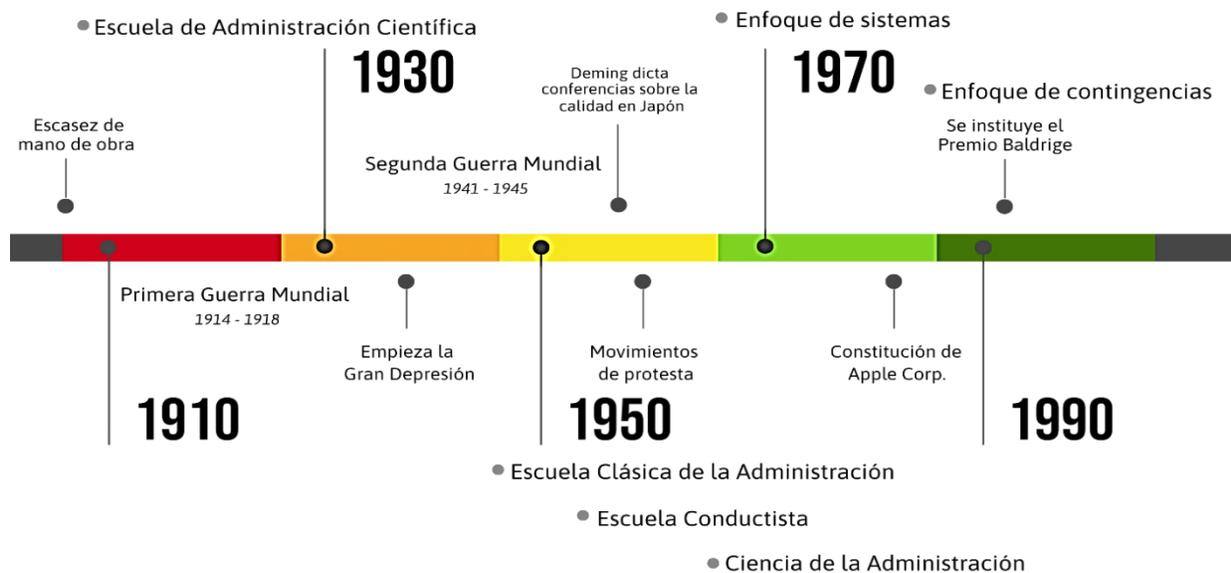
en el cual se reconoce a Adam Smith como el pionero y principal pensador en temas económico – administrativos (Hernández, 2011).

Desde el punto de vista de Rosenbloom et al. (2022), el proceso de la administración pública es el conjunto de acciones a través de las cuáles se llevan a cabo las intenciones o deseos de los gobiernos, por lo que se trata de su parte activa, preocupada por hacer cumplir la ley a través de procesos de organización y gestión.

De acuerdo con Galindo (2000), la ciencia de la administración “tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad” (p. 6). Aunque esta se basa en conceptos universales que la mayoría de las entidades aceptan y aplican para alcanzar sus objetivos a largo plazo, existen distintas escuelas de pensamiento de la administración pública que jerarquizan y enfatizan los conceptos de manera distinta, como se aprecia en la figura 13, cada una con su propio conjunto de ideas y preceptos que se sustentan a partir de modelos de comprensión de la realidad, creadas como respuesta a la complejidad de las organizaciones para filtrar la multitud de fenómenos que componen sus realidades, y hacerlos así más comprensibles y discernibles (Beltrán y López, 2018).

Figura 13

Panorama general sobre el desarrollo de los enfoques de estudio de la Administración Pública



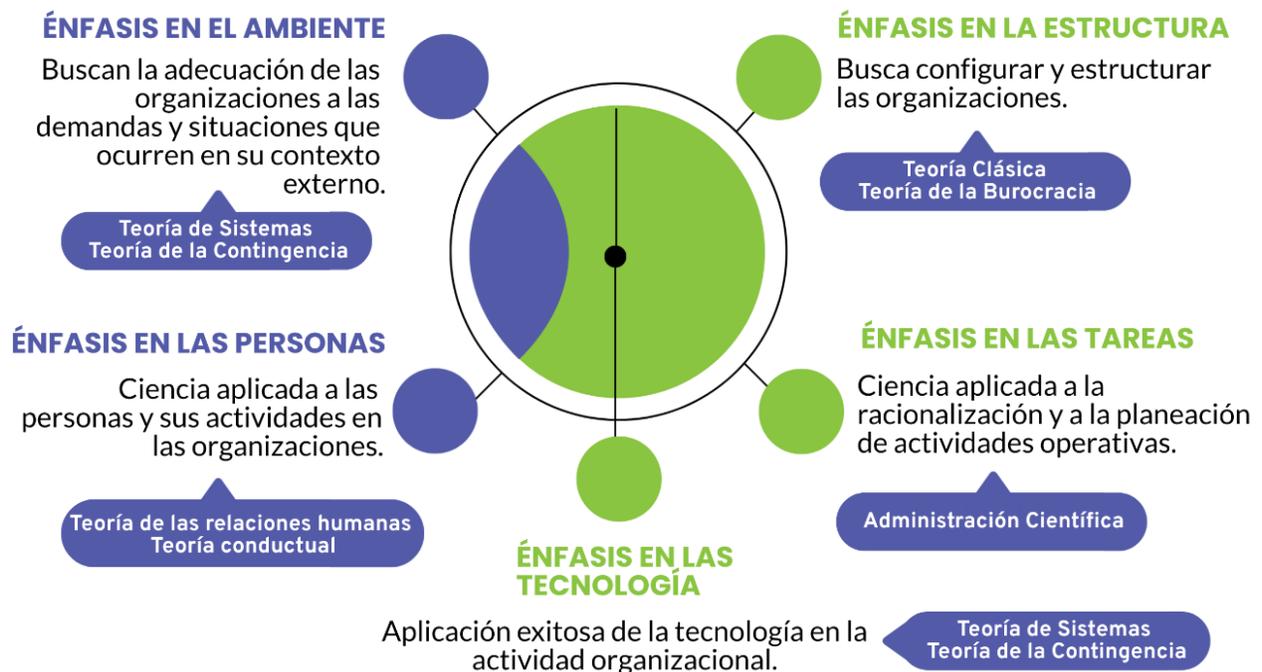
Nota: Elaboración propia con base en Stoner et al. (1996).

Durante el desarrollo de estas han ido tomando relevancia aspectos como la profesionalización, pues al hacerse más complejos los problemas y las realidades sociales, económicas, políticas y culturales, como apunta Uvalle (2015), tomar conciencia de la sociedad contemporánea implica la necesidad de profesionalizar los campos del saber para abordar los asuntos de interés colectivo desde un carácter profesional, y siendo la administración pública una institución caracterizada por su alcance protector, promotor y transformador, está relacionada tanto con lo que la sociedad es, como con lo que puede llegar a ser, es decir, el estancamiento social o la falta de prosperidad se relaciona directamente con la insuficiencia en el desarrollo de las capacidades individuales.

Como se explica en la figura 14, los distintos desarrollos teóricos pueden clasificarse en enfoques que ponen el énfasis en el ambiente; los que ponen el énfasis en la estructura; aquellos que ponen el énfasis en las personas; en la tecnología; y los que ponen el énfasis en las tareas (Chiavenato, 2006).

Figura 14

Enfoques teóricos para el estudio de la Administración Pública



Nota: Elaboración propia con base en Chiavenato (2006).

De esta forma, siendo la administración el medio a través el cuál se llevan a cabo las acciones de gobierno, es necesario asegurar que el brazo operativo del gobierno funcione de una manera adecuada, eficaz y eficiente, pues de lo contrario difícilmente podrán tenerse estas características en los programas y políticas que se ejecuten. En torno a estos elementos existen distintos enfoques que delimitan y enfatizan componentes para entender y mejorar la administración pública.

Una de las formas de entender el estudio de la administración es desde la teoría de etapas, que siguiendo a Dong (2015), constituye el método de investigación más común para estudiar la evolución de la administración pública, al observar sus características distintivas en diferentes periodos. Wang Huning, citado por este autor, considera dos periodos, el primero anterior a la Segunda Guerra Mundial, a la que llama etapa de la administración científica, y el periodo posterior, al que denomina la etapa de la ciencia del comportamiento o de la relación interpersonal.

Para Wren y Bedeian (2020) es posible identificar la etapa del pensamiento gerencial temprano, en donde se observa que el pensamiento de gestión es producto de la cultura de una sociedad; la era de la gestión científica, refiriendo el movimiento científico – administrativo; la era de la persona social, que refleja más una filosofía emergente que un llamado a la acción gerencial, en la que las relaciones humanas fueron consideradas la clave para la eficiencia; y por último, la era moderna, en la que se esbozan las líneas generales del pensamiento de administración.

Para Golembiewski (1996), en cambio, son cuatro las fases en el desarrollo de la administración pública: la distinción analítica de la política de la administración; la distinción concreta de la política de la administración; una ciencia de la gestión; y la orientación generalizada hacia la política pública.

El enfoque de las cinco etapas cuenta con diversos autores, entre los que se encuentra Heping, quien consideró como el periodo de estudio inicial el comprendido entre las dos guerras mundiales, el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, las décadas de 1960 y 1970, y desde la década de 1980; Mengzhong las dividió en un periodo inicial de 1887 a 1899, un periodo de eficiencia y gestión científica, el periodo floreciente, un periodo de reajuste y la nueva tendencia de desarrollo de las reformas gubernamentales y la administración, que va de 1980 al año 2000 (Dong, 2015). Por último, Sapru (2009) considera la primera fase como el periodo de la exploración, de 1887 a 1910; la era de la ciencia de la administración, de 1910 a 1947; la administración como ciencia

política, que comprende de 1947 a 1970; la administración como administración pública de 1970 a 1980; y por último la administración pública en la década de 1990.

El enfoque de seis etapas de desarrollo de las teorías de la administración pública considera la propuesta y construcción de teorías de 1887 a 1918; la ortodoxia de 1919 a 1941; la crítica y transformación de 1941 a 1959; la aplicación y desarrollo durante la década de los 60's; la etapa de desafío e innovación en la década de los 70's; y la etapa de exploración, que comienza a partir de la década de 1980 (Dong, 2015).

2.2.1.1 Enfoque clásico de la administración pública

La administración pública dio sus primeros pasos para constituirse como ciencia hacia finales del siglo XIX, con un campo teórico susceptible de estudiarse ordenada y sistemáticamente para organizar el conocimiento de la realidad administrativa del gobierno (Olvera, 2009). Los orígenes del enfoque clásico, de acuerdo con Chiavenato (2006), se encuentran en el crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas que trajo consigo la revolución industrial, y con ello, la necesidad de aumentar su eficiencia y la competitividad para que pudieran obtener el mejor rendimiento posible, pues la producción en masa originó el aumento de asalariados en las industrias, iniciando con ello la división del trabajo entre gerentes y administradores.

Wilson (2018) argumentó que las funciones de gobierno, además de haberse multiplicado, se han vuelto más complejas y difíciles, pues todos los cambios que se venían presentando modificaron estructuralmente la forma en cómo funciona, y también las concepciones en torno al deber del Estado, por lo que la ciencia de la administración tiene la importante tarea de enderezar los caminos del gobierno a través de su objeto de estudio, que es precisamente descubrir que puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia. Este autor lamentó que, siendo la administración la parte más obvia del gobierno, hubiera sido considerada de manera tardía como una ciencia, además, aunque sí considera que la administración deriva de la ciencia política, también sostiene que esta va más allá de la esfera política (Galindo, 2000).

A diferencia de naciones europeas que tienen un gobierno monárquico, en países como Estados Unidos la soberanía popular hace que sea más difícil para la democracia organizar la administración, pues la opinión pública funciona como un poderoso *monarca multimillonario* al que es sumamente difícil persuadir, pues se trata de un amplio bagaje de muy diversas opiniones

que tienen que encontrar puntos comunes para que las acciones puedan transitar. De esta forma, las tareas administrativas deben, según su concepción, ser cuidadosa y sistemáticamente ajustadas a estándares de política, y al constituirse como campo de estudio debe tomarse en cuenta la historia de la teoría de la administración, determinar cuál es el objeto de estudio y establecer los mejores métodos y concepciones políticas para introducirse en el análisis (Wilson, 2018).

2.2.1.2 La propuesta de Henry Fayol

Las ideas de Henry Fayol forman parte de la corriente clásica del pensamiento administrativo, aunque se consolidaron en el seno de la administración privada, pues estructuró un método al que denominó *administración positiva*, con el que salvó de la ruina a una compañía metalúrgica francesa de la que fue director, a partir de lo cual formuló principios de la Ciencia de la Administración Privada (Galindo, 2000). Para Hernández y Palafox (2012), este autor es considerado como el más distinguido de la teoría administrativa, que el mismo señaló, es aplicable a toda organización humana, y percibió que todas las tareas deben ser “planificadas, organizadas, dirigidas, coordinadas y controladas desde la dirección general” (p. 63).

Para Fayol (1981) la administración se entiende como el conjunto de operaciones que realizan las empresas, mismas que dividió en operaciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad, y operaciones administrativas, estas últimas encargadas de formular el programa general de acción de la organización, cuya función es asegurar el gobierno; no obstante, no debe confundirse con este, que es la conducción de la empresa hacia los objetivos propuestos, asegurando la marcha de las seis funciones. Al mismo tiempo, a cada grupo de operaciones le corresponde una capacidad especial, que puede ser técnica, comercial, financiera, o administrativa, y que se erige sobre un conjunto de cualidades o conocimientos tanto físicos, intelectuales, morales, de cultura general, conocimientos especiales y de experiencia.

De manera general, siguiendo a Hernández (2011), los aportes de este autor fueron:

- I. El proceso administrativo (PA), como se describe en la figura 15, que es la herramienta más importante del administrador, y ha sido considerado como una escuela central desarrollada por distintos autores que han incorporado o modificado sus etapas.
- II. Principios generales de administración, que son guías de acción aplicables sin distinción del tipo de organismo o empresa, su tamaño, ubicación o actividad.

- III. Áreas funcionales en las organizaciones, que consiste en la división departamental por gerencias encargadas de realizar trabajos especializados.
- IV. La universalidad de la teoría administrativa, pues siendo una necesidad común de todas las organizaciones, sus principios y técnicas resultan universales.
- V. Habilidades administrativas y directivas por jerarquía; e,
- VI. Importancia de la enseñanza de la administración, pues entendiendo que toda persona requiere de ella, consideró que esta debía enseñarse en todas las instituciones educativas y en todo tipo de profesión.

Figura 15

El proceso administrativo (PA) según Fayol



Nota: Elaboración propia con base en Hernández (2011).

El funcionamiento adecuado de lo que Fayol (1981) llamó el cuerpo social depende de 14 principios que estructuró de manera general, y que son flexibles y adaptables a todas las necesidades:

1. La división del trabajo, que permite reducir el número de objetos sobre los que debe aplicarse atención y esfuerzo, tendiendo a la especialización de funciones y a la separación de poderes;
2. La autoridad, que consiste en el derecho de mandar, y al mismo tiempo, el poder de hacerse obedecer;

3. La disciplina, consistente en la obediencia, constancia y respeto conforme a los lineamientos establecidos entre la empresa y sus empleados;
4. La unidad de mando, que refiere la existencia de un único jefe;
5. La unidad de dirección, que es la condición de la unidad de fuerzas, es decir, un solo jefe y programa;
6. La subordinación de los intereses particulares al interés general de la empresa;
7. La remuneración, que no es otra cosa que el precio del servicio prestado por el personal;
8. La centralización, que quiere decir que las órdenes que ponen en movimiento a la empresa parten de la dirección;
9. La jerarquía, que es la forma de organización conforme a una serie de jefes que va desde la autoridad superior a los agentes inferiores;
10. El orden, que es un principio que presupone un lugar para cada persona y cada persona en su lugar;
11. La equidad, que es el resultado de la combinación de la benevolencia y la justicia;
12. La estabilidad del personal, que influye directamente en la satisfacción de los empleados;
13. La iniciativa, que tiene que ver con la posibilidad de concebir y ejecutar planes; y
14. La unión del personal, con lo que resulta posible la armonía, y con ello, se determina la fuerza de la empresa.

En sus procedimientos administrativos utilizó el método inductivo, pues elaboró sus principios después de observar casos particulares y realizar la experimentación y comprobación debida, llamando a la doctrina formada con esta metodología como positiva, científica o experimental. Su interés principal giró en torno a los órganos de dirección y de mando de las empresas, los que sostuvo que deben ser preparados de manera eficiente para impactar en el mismo sentido en toda la empresa y la propia organización estatal (Galindo, 200).

2.2.2 La administración científica: Frederick Taylor y Henry Ford

La administración científica como desarrollo teórico derivó de la necesidad de aumentar la productividad de las empresas, de manera particular en Estados Unidos, pues a principios del siglo XX se encontraron ante una escasez de mano de obra, siendo la única vía disponible la de aumentar la eficiencia de los trabajadores (Stoner et al., 1996).

En este sentido, aparecen los trabajos de Frederick W. Taylor, quien consideró que el trabajo puede ser estudiado científicamente descomponiendo sus elementos constitutivos, con lo cual es posible identificar movimientos innecesarios, herramientas con diseños inadecuados y un mal diseño o una mala distribución de puestos de trabajo, y de esta forma rediseñar y mejorar los procesos del trabajo eliminando etapas innecesarias, movimientos inútiles o combinaciones inadecuadas, y al mismo tiempo fijar estándares de trabajo (Martínez, J, 2005).

A diferencia de lo que proponía Fayol, estructuró su análisis en torno al trabajo en el nivel del taller, es decir, en la parte manufacturera que se encuentra en la base de la pirámide organizacional, considerando que la administración debe rebasar el nivel empírico para convertirse en una ciencia (Espinoza, 2009). Esta visión constituyó la primera teoría sistemática de la organización, y surge con el propósito de aumentar la producción industrial mediante la aplicación sistemática de los métodos de la ciencia a los problemas de gestión y procedimientos de trabajo en los establecimientos industriales (Basu, 1994).

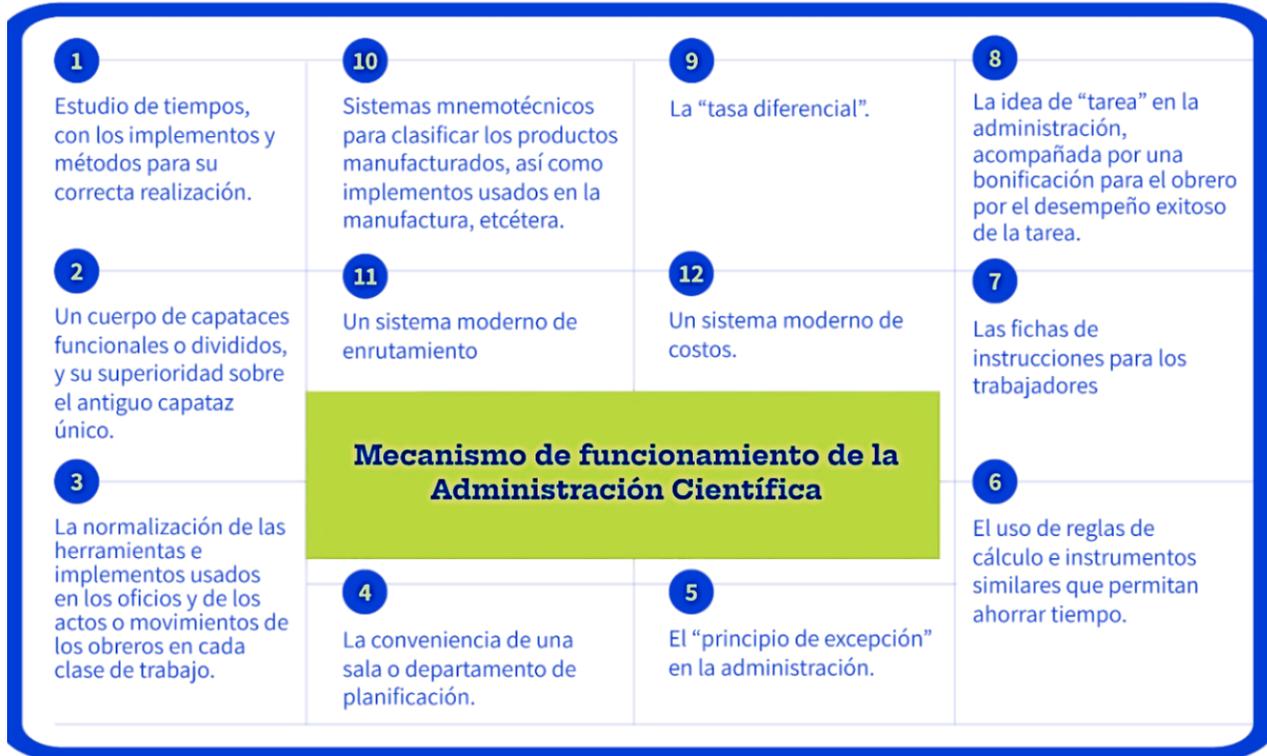
Para Taylor (1998) este enfoque tiene como objetivo primordial el asegurar la máxima prosperidad para el empleador, de la mano de la máxima prosperidad para cada uno de los empleados, lo que significa, no solo grandes dividendos para las empresas o los propietarios, sino el desarrollo de cada una de las áreas del negocio para asegurar que la prosperidad sea permanente, pues se entiende que los intereses de ambos van en la misma dirección y que no puede sostenerse uno sin el otro, pero además implica salarios más altos para los empleados, y su desarrollo a un estado de máxima eficiencia, de forma que sean capaces de hacer el grado más alto de trabajo para el cual sus habilidades naturales lo capacitan. Para que estos principios tuvieran éxito era necesaria una completa revolución mental tanto para los trabajadores como para los administradores, de forma que en lugar de enfocar sus esfuerzos en arrebatarse entre ellos las utilidades, se avocaran a aumentar la producción, lo que terminaría por elevar las utilidades para ambas partes (Stoner et al., 1996).

La filosofía fundamental de su pensamiento se encuentra integrada por cuatro principios generales de la administración: el desarrollo de una verdadera ciencia, la selección científica del obrero, su educación y desarrollo científico, y la cooperación íntima y cordial entre la administración y los

obreros. Esta filosofía se distingue de su mecanismo de funcionamiento, que esbozó de la mano de Grantt y Barth, bajo los elementos que se pueden observar en la figura 16 (Taylor, 1998).

Figura 16

Elementos que integran el mecanismo de funcionamiento de la Administración Científica propuestos por Taylor



Nota: Elaboración propia con información de Taylor (1998).

Para Dong (2015) la gestión científica no se trata de una estrategia o medida para garantizar la eficiencia, ni un nuevo sistema de contabilidad de costos; tampoco de un esquema de pago de remuneraciones o un nuevo sistema de bonificación, sino que se trata más bien de una revolución psicológica para los trabajadores, los colegas, los empleadores, jefes, directores, dueños de negocios y juntas directivas, sin la cual la administración científica sería imposible.

Chiavenato (2006) destaca a Henry Ford como otro de los autores considerados pioneros en la teoría de la administración científica. Conocido por su éxito en la industria automotriz, buscó revolucionar la estrategia comercial de la época y logró importantes innovaciones en la organización del trabajo con la producción en masa, que se apoyó en la progresión del producto a

través del proceso productivo planeado, ordenado y continuo, la entrega del trabajo al empleado, y el análisis de las operaciones en sus elementos constituyentes.

Postuló tres principios básicos para la adopción de un esquema acelerado de producción: el de intensificación, que postula la disminución del tiempo de producción; el de economía, que busca reducir al mínimo el volumen de existencias de la materia prima en transformación; y el de productividad, para aumentar la capacidad de producción mediante la especialización y la línea de montaje. Principalmente, bajo la influencia de los escritos de Taylor, aplicó la administración en la línea de producción, siendo el primero en lograr el desarrollo integral, tanto vertical como horizontalmente, y creó un método revolucionario de comercialización muy parecido al autofinanciamiento (Hernández y Palafox, 2012).

Con la aplicación de estos principios le fue posible la estandarización de la maquinaria, materiales, fuerza laboral y diseño del producto, con lo que se logró la reducción de costos, y así, es recordado por la creación del primer automóvil asequible y al alcance de casi toda la población, pues hasta antes del lanzamiento de su *Modelo T*, los automóviles eran símbolo de riqueza y posición social (Stoner et al., 1996).

2.2.3 El enfoque estructuralista

La escuela estructuralista analiza las estructuras sociales de las organizaciones humanas, sean estas productivas, religiosas, educativas, sindicales o de cualquier otro tipo, con el objetivo de encontrar las reglas que rigen a cada una, sus formas de gobierno y producción, y los elementos esenciales que las caracterizan (Hernández, 2011).

Sus principales exponentes fueron sociólogos y psicólogos que se dedicaron a estudiar el comportamiento humano, buscando conciliar la escuela clásica y la escuela de las relaciones humanas para lograr un equilibrio entre los recursos con los que cuenta una empresa, y factores tanto externos como internos, formales e informales, que impactan en el desempeño de la organización (Viloria y Luciani, 2015).

Dentro de este enfoque la estructura se entiende, de acuerdo con Hernández y Palafox (2012), como un “ensamblaje de una construcción física o social de acuerdo con una ordenación relativamente duradera de las partes de un todo y su relación entre ellas” (p. 94), pudiendo esta ser

funcional, es decir, estudiarse desde el punto de vista de la división del trabajo y los roles sociales de los miembros de la organización, o bien, de formalización administrativa o burocratización, que se relaciona con los documentos, políticas, normas y reglas establecidas, y tiene como principales exponentes a Max Weber, Chester Barnard y Ralph Dahrendorf.

2.2.3.1 La teoría de la burocracia de Weber

La teoría de la burocracia constituye la principal base teórica de la investigación, por la relación que guarda con los distintos esfuerzos de profesionalización que se han tenido tanto en México como en diversos países alrededor del mundo, y que ha sido retomada por organismos internacionales que impulsan la profesionalización de las administraciones públicas como una necesidad apremiante e impostergable.

Max Weber se avocó a analizar la burocracia que se presenta en organizaciones grandes y complejas, como es el caso del Estado, desde la administración pública, y las empresas en el ramo de la iniciativa privada (Galindo, 2000).

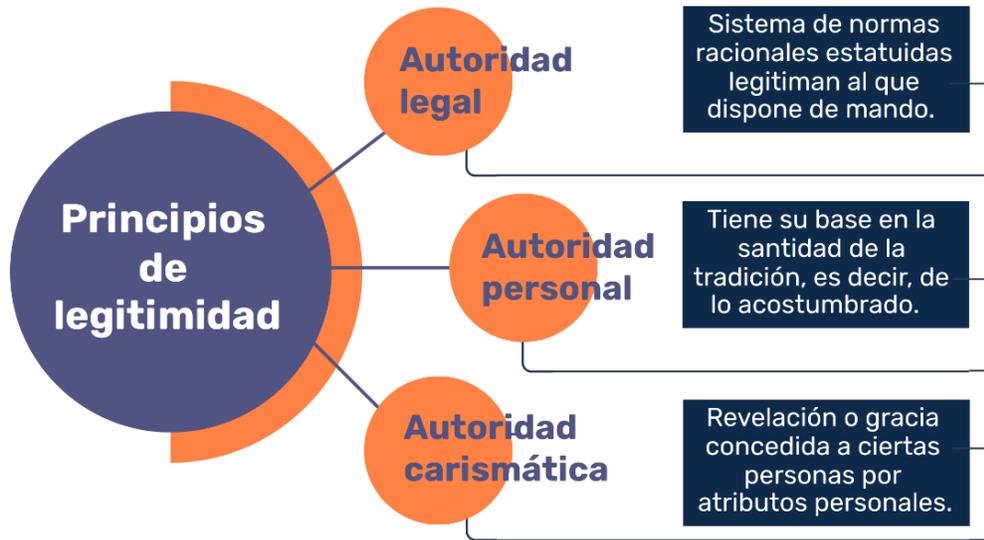
De manera general, Morrison (2006) sostiene que este enfoque esboza lo que se denominó el proceso de racionalización, y analiza el papel que este tuvo en el desarrollo de la sociedad occidental, siendo Weber el único autor que precisó que la sociedad occidental reflejaba el proceso de racionalización en su sistema legal, científico, político, comercial y religioso. Utilizó este concepto para describir el proceso por el cual la naturaleza, la sociedad y la acción individual son cada vez más dominadas por una orientación hacia la planificación, el procedimiento técnico y la acción racional, de forma que esta se manifestó también en las instituciones, contrario al concepto de racionalidad, con el que se refería a la capacidad de la acción social de estar sujeta al cálculo de los medios y fines de la acción, asumiendo una orientación metódica hacia la realidad.

Weber (2002) analizó la forma en la que se presenta la dominación al interior de las organizaciones, entre los dirigentes, a quienes denominó *señores*, cuyo poder de mando no procede de una delegación de otros dirigentes, y el conjunto de personas que se ponen a su disposición en virtud de la participación en el mando y sus ventajas, a lo que llamó *aparato*, que no son otra cosa que los funcionarios. La subsistencia de esta y cualquier forma de dominación, según explica, encuentran su legitimidad en la autojustificación, de modo que quienes se encuentran en una posición de privilegio tienen la necesidad de considerar su posición como legítima, en torno a los

principios que se muestran en la figura 17, que mediante su combinación dan lugar a las distintas formas que se presentan en la realidad histórica.

Figura 17

Principios legitimidad de la dominación según Weber



Nota: Elaboración propia con base en Weber (2002).

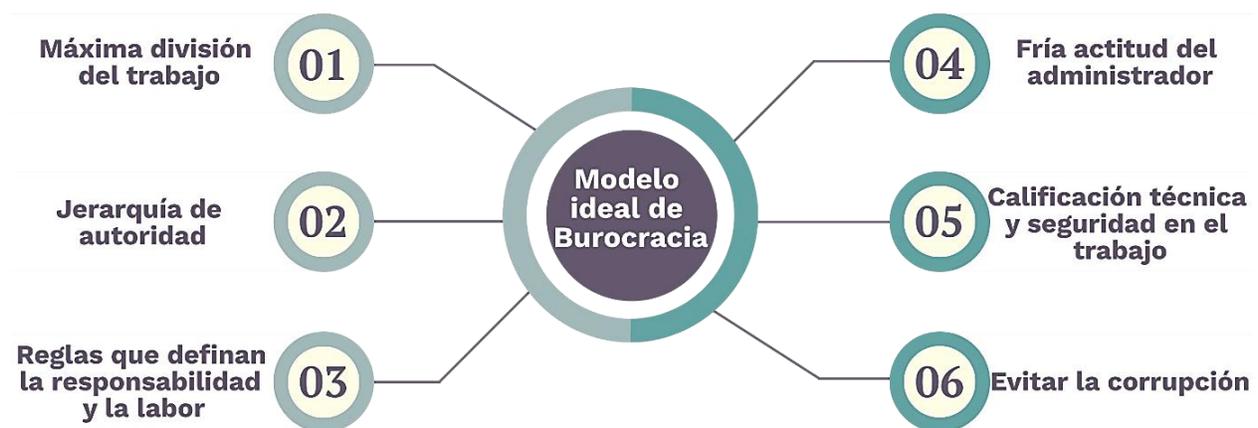
En su forma totalmente pura, son tres los motivos de legitimidad de la dominación, que se entrelazan con una estructura sociológica distinta del cuerpo y los medios administrativos:

- I. Dominación legal en virtud de estatuto, en la cual la obediencia es directamente a la regla establecida, que es la que dicta a quién y en qué medida se debe obedecer. En este tipo de dominación cae la estructura moderna del Estado y el municipio, constituyendo la burocracia el tipo más puro de esta forma de dominación.
- II. Dominación tradicional, cuyo tipo más puro es el dominio patriarcal, pues en este se obedece a la persona en virtud de la tradición, por lo que también se encuentran en esta categoría todos los gobiernos despóticos de la historia.
- III. Dominación carismática, que es una relación social puramente personal en la que se da a la persona cualidades que llegan a considerarse incluso sobrenaturales, o por lo menos, fuera de la cotidianeidad, de lo que surge una devoción afectiva de los súbditos que se basa en la creencia en el *profeta* (Weber, 2002).

De acuerdo con Hernández (2011), la burocracia, que representa la acción racionalmente socializada de una estructura de dominación, es el conjunto de personas que tienen conocimientos técnicos para participar y dirigir los asuntos públicos, representando, en cierto sentido, un sinónimo de administración, a pesar de que en el ideario colectivo se le ha asociado regularmente con características negativas como la ineficacia e ineficiencia en el ámbito gubernamental. Dada su relación con la dirección y administración del sector público, desarrolló un modelo ideal de burocracia, tal como se presenta en la figura 18, basado en un conjunto de reglas y principios para la administración y el comportamiento de los servidores públicos.

Figura 18

El modelo ideal de burocracia de Weber



Nota: Elaboración propia con base en Hernández (2011).

De acuerdo con Galindo (2000), el papel de la burocracia en las instituciones se fundamenta en los siguientes principios de acción:

- I. Principio de especialización, que favorece la formación de personal altamente calificado, con el propósito de que este cumpla con las actividades requeridas dentro de la organización, y por lo tanto con una división del trabajo distribuida de manera adecuada.
- II. Principio de jerarquización, que organiza los cargos administrativos a través de una pirámide que coloca a los trabajadores conforme a su nivel de autoridad, correspondiéndole a los cargos de menor rango y menores responsabilidades, quienes deben obedecer las órdenes de los mandos superiores.

- III. Principio de formalización, que se relaciona con el sistema de principios y marco normativo que guía la toma de decisiones y las acciones que puedan llevar a cabo los trabajadores, conforme a su jerarquía.
- IV. Personal operativo, que son todos aquellos funcionarios menores que llevan a cabo actividades elementales básicas, y que contribuyen de igual forma al logro de los objetivos de la administración.
- V. Principio de impersonalidad, que dicta que las funciones de cada uno de los puestos se encuentran reglamentadas, de forma que quien lo ostente debe sujetarse al contenido de la función de su cargo; y
- VI. Carrera profesional, consistente en la existencia de una oferta de formación de carreras para sus funcionarios a través de un sistema de escalafón que determina los mecanismos de promoción, ascenso y motivaciones, y permite un mejor aprovechamiento de los recursos humanos en torno a sus capacidades, aptitudes, y especialización.

Esta dominación legal, según Weber (2002), se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático que en su tipo más puro se compone de funcionarios individuales que se deben únicamente a los deberes objetivos de su cargo; con una jerarquía y competencia fijadas en virtud de un contrato; con una calificación profesional que fundamenta su cargo; una retribución fija; que ejercen su cargo como principal actividad; tienen una perspectiva de ascenso; trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo; y están sometidos a una disciplina rigurosa. Por otro lado, esta dominación tiene como fundamento la idea de que todo derecho pactado u otorgado puede establecerse de modo racional con arreglo a fines o con arreglo a valores; que todo derecho contiene un universo de reglas abstractas que se aplican a los casos concretos; que el soberano legal, al tiempo que ordena y manda, obedece también al orden impersonal; y que quien obedece lo hace como miembro de la asociación.

Dentro de su obra, Laiz y Weisz (2016) afirman que la predicción que realizó Weber de una burocracia patrimonial caracterizada por el dominio de la sociedad por el Estado, un alcance limitado de la separación de poderes, la prevalencia de un despotismo disfrazado y de un abismo entre el régimen legal y el ejercicio del poder, en dónde los cuadros estatales utilizan al Estado como instrumento para sus propios fines, fue la forma de burocracia que se desarrolló en América Latina, de la mano de una alianza entre las élites políticas, sociales y económicas, con lo que

además de afectarse la provisión de bienes y servicios, la disfuncionalidad del aparato estatal provocó que los ciudadanos dejen de considerarle como legítimo.

En este sentido, la importancia de contar con estructuras burocráticas que conozcan las labores que están desempeñando parte del hecho de que los empleados públicos deberían ser profesionales de sus labores, aunque esto no necesariamente se ajusta a la realidad actual, y pasa a constituir más bien un ideal que resulta una asimetría de la realidad de las administraciones públicas.

2.2.3.2 Otros autores de la corriente del estructuralismo: Barnard, Dahrendorf y Etzioni

Chester Barnard realizó aportaciones para clarificar conceptos de la organización como estructura social, considerando el desarrollo y administración de los sistemas de producción e información para la toma de decisiones como funciones principales de los directivos, la motivación y estimulación de los miembros de una empresa para alcanzar grandes objetivos, y la definición de los proyectos o programas de acción de largo plazo congruentes con los objetivos de la organización (Hernández, 2011).

Sus reflexiones en torno a las organizaciones complejas lo llevaron a preocuparse en los objetivos y motivaciones de sus miembros, ya que, si bien se congregan en torno a un objetivo común, no dejan de tener sus propios intereses, lo que en determinado momento los llevará a entrar en conflicto con las metas de la organización y terminará por crear un conflicto entre los objetivos de ambas partes (Beltrán y López, 2018). Introdujo así la teoría de la cooperación en la organización, que sostiene que las limitaciones que tienen las personas, tanto biológicas, como físicas y sociológicas, hacen necesario cooperar entre sí por medio del trabajo conjunto, llevando a la creación de grupos sociales y organizaciones que se forman cuando existe interacción entre dos o más personas, así como el deseo y la disposición de cooperar, y objetivos comunes entre ellas (Chiavenato, 2006).

Este autor entendió el concepto de autoridad desde dos elementos distintivos: el aspecto objetivo, es decir, el origen del mando, y el aspecto subjetivo, que se refiere a la aceptación del mando por el gobernado, para lo cual plantea como reglas, en primer lugar, que el subordinado entienda la orden; que considere que la orden es congruente con el objetivo de la organización, y que este objetivo no sea incompatible con el interés personal de quien la acata (Hernández y Palafox, 2012).

Por otro lado, consideró que las organizaciones formales son un tipo de cooperación consciente, deliberada y decidida entre los hombres, que además es omnipresente e ineludible, siendo las más importantes las asociaciones de esfuerzos cooperativos que cuentan con un líder o funcionario reconocido, y razones para existir que pueden indicarse con claridad, como es el caso de los gobiernos, iglesias y universidades (Barnard, 1968).

Ralph Dahrendorf analizó las estructuras y su movilidad con el tiempo, prestando atención al comportamiento informal y a los conflictos que se generan debido a la lucha de clases y las relaciones estructurales internas, a los que clasificó conforme a los tipos de conflicto que aparecen en la figura 19, considerando a las empresas industriales como la fuente de todos los conflictos, por tratarse de estructuras de dominio, (Hernández y Palafox, 2012).

Figura 19

Clasificación de los conflictos de Ralph Dahrendorf



Nota: Elaboración propia con base en Hernández y Palafox (2012).

Por su parte, Etzioni (1997) definió a las organizaciones como unidades sociales construidas deliberadamente o reconstruidas para alcanzar fines políticos, como las corporaciones, las escuelas, hospitales e iglesias. Las caracterizó por la división planeada del trabajo, del poder y las responsabilidades de la comunicación para favorecer la realización de fines específicos; la

presencia de centros de poder que controlan los esfuerzos concertados de la organización, y que revisan constantemente su actuación a efecto de remodelar su estructura cuando resulta necesario para aumentar su eficiencia; y la sustitución del personal que no satisface el cumplimiento de sus tareas.

Los medios de control que se utilizan en la organización, según este autor, se pueden clasificar en el control físico, basado en la aplicación de los medios físicos o de sanciones o amenazas físicas para lograr que las personas obedezcan, tratándose, por ende, de una motivación negativa que se sustenta en castigos; el control material, que se basa en la aplicación de medios materiales y de recompensas constituidas de los bienes y servicios ofrecidos, fundamentándose en el interés, la ventaja deseada, e incentivos económicos y materiales; y el control normativo, que se basa en símbolos puros o en valores sociales, a través de un control moral o ético cimentado en la convicción, la fe, las creencias y la ideología (Chiavenato, 2006).

2.2.4. El enfoque humanista de la administración

Como respuesta a las limitaciones que presentaba el enfoque clásico, pues los trabajadores en las empresas no siempre actuaban según los patrones de conducta que se habían postulado hasta ese momento, se detonó el interés por enfocar el análisis en el lado personal de las organizaciones, auxiliándose de ramas como la sociología y la psicología, para proponer métodos más eficaces para dirigir al personal (Stoner et al., 1996). De esta forma, se presenta una revolución conceptual en la que se cambia el foco de atención de las tareas y en la estructura organizacional, a colocar en el centro a las personas y los grupos sociales (Chiavenato, 2006).

En este contexto aparece Mary P. Follet, quien consideró que cualquier sociedad u organización perdurable debe cimentarse en el reconocimiento de los deseos motivadores de los individuos y del grupo como conjunto, sosteniendo que la autoridad, la soberanía, el poder y los conceptos básicos del gobierno son, en última instancia, cuestiones psicológicas, pues la naturaleza de la democracia, en la que son unos cuantos los que dirigen, se basa en elementos de consentimiento, así se presente de forma pasiva (Metcalf y Urwik, 2003).

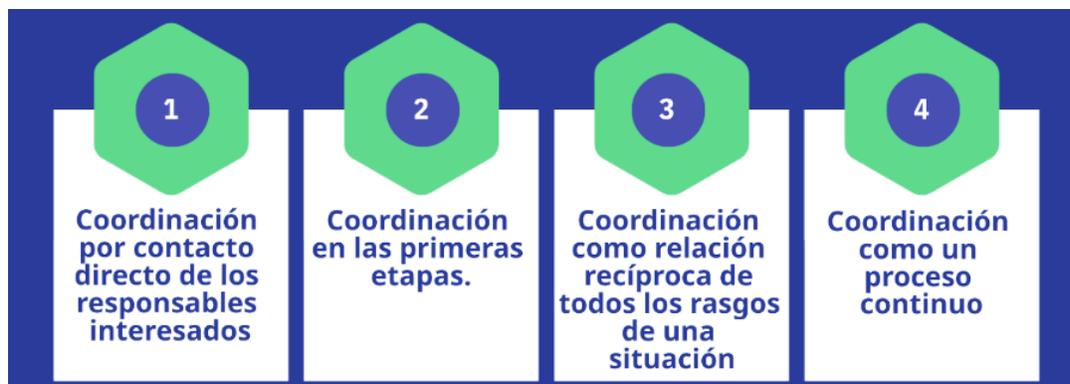
De acuerdo con su visión, los elementos esenciales para una dirección efectiva se fundan en el ejercicio del mando y la coordinación, particularmente en el buen manejo de la autoridad y la responsabilidad de las organizaciones (Hernández y Palafox, 2012). Utilizó el concepto de

conflicto, refiriéndose a la discusión o debate, como algo positivo para las organizaciones, pues constituye una fuente de información para conocer las visiones en torno a la resolución de los problemas que pueden presentarse en la organización, es decir, lo interpreta desde un sentido positivo que permite una mejor resolución y atención de los problemas cotidianos de las organizaciones (Hernández, 2011).

Sus ideas siempre giraron en torno a la visión dinámica de la organización, de forma que el análisis de la autoridad, el poder, el conflicto o el liderazgo, parten de análisis estructurales que significan solo uno de los pasos o un instrumento que necesariamente requiere de otras herramientas que analizan la profundidad de estas relaciones, esbozando cuatro principios activos con los que expresó su visión de la organización, como puede observarse en la figura 20, y que constituyen a grandes rasgos su enseñanza (Metcalf y Urwik, 2003).

Figura 20

Principios psicológicos básicos para el funcionamiento adecuado de las organizaciones



Nota: Elaboración propia con base en Metcalf y Urwik (2003).

Ahora bien, aunque consideran el conflicto como algo positivo, Hernández y Palafox (2012) señalan tres formas de resolver los problemas de las organizaciones:

- I. Principio de predominio, en el que no se llevan a cabo juntas de trabajo, pues es el jefe el que decide, que es lo que fortalece el autoritarismo de la dirección.

- II. Principio de compromiso, que se presenta cuando se hacen concesiones mutuas entre los interesados en el conflicto, tratándose de una práctica insana, pues no toma en cuenta a los gobernados, o en el caso de la iniciativa privada, a los clientes o usuarios.
- III. Conflicto constructivo, que se puede presentar cuando existe disposición entre las partes para llegar a acuerdos en beneficio de la empresa u organización, siendo las empresas que aprenden de los conflictos, las organizaciones inteligentes.

Metcalf y Urwik (2003) sostienen que, si bien estuvo mayormente preocupada por los principios, no debe ser considerada como teórica, pues su insistencia en superar las abstracciones académicas y las concepciones tradicionales fue permanente, en aras de intentar un tratamiento distinto y más realista de la autoridad, el poder, el liderazgo y el control.

Por otro lado, Elton Mayo fue, según Hernández (2011), el autor más destacado en el campo de las relaciones humanas, haciéndose famoso por sus estudios en la empresa Western Electric, principalmente los realizados en Hawthorne, Illinois, a través de los que se lograron aportaciones muy relevantes sobre el comportamiento humano en la empresa.

Estos se llevaron a cabo en tres etapas distintas, aunque solo en la última se incorporó Elton Mayo: el inicio del experimento buscaba analizar como influían los factores ambientales en la productividad de los empleados, aunque no se concluyeron evidencias de la relación entre el ambiente y la productividad de los trabajadores; en la segunda etapa se modificó el esquema de la investigación, pasando a seleccionar únicamente a seis empleados para continuar con los estudios, en quienes se realizaron modificaciones a las jornadas de trabajo, y prebendas como almuerzos gratuitos, lo que elevó su productividad, y permitió concluir, aunque sin fundamentos científicos, que los factores ambientales son determinantes en la productividad de los trabajadores; y por último, la incorporación de Mayo significó la implementación de tres experimentos específicos (Hernández y Palafox, 2012), de los cuales se obtuvieron los siguientes hallazgos y conclusiones:

- I. El primer experimento concluyó que el sentimiento que tenían los trabajadores de participar y de ser tomados en cuenta fue la causa principal del aumento en la productividad, además de encontrarse importantes problemas en la forma en la que los jefes ejercían su autoridad.

- II. Del segundo experimento, que consistió en entrevistas a profundidad, se encontró que los empleados tenían profundos rencores hacia la organización y sus supervisores, terminando por funcionar como un tratamiento terapéutico que mejoró la actitud de los trabajadores al sentirse escuchados.
- III. El tercer experimento permitió entender, en cuanto a las relaciones sociales, la existencia de grupos formales, que son los constituidos bajo jerarquías de autoridad, y grupos informales que son producto de estas relaciones, en los que existen valores compartidos, reglas de comportamiento y tradiciones, teniendo estos una mayor influencia sobre la productividad que incluso los grupos formales (Hernández, 2011).

El conocimiento en torno a los problemas que enfrentan los gobiernos y sobre la función social real de la autoridad política, consideró Mayo (2003), no se desarrolló de la misma forma que otro conocimiento, sin haberse logrado sostener investigaciones trascendentes sobre la estructura cambiante de la sociedad. Sin embargo, los estudios bioquímicos, médicos, industriales y antropológicos mostraron signos de desarrollar una unidad coherente de acción para poder comprender de mejor manera, y por ende tener un mayor control sobre los problemas humanos en el contexto de las civilizaciones industriales, sin embargo, a pesar de tratarse de problemas de particular relevancia en dichos contextos, también se trata de aquellos en torno a los cuales existe menos conocimiento.

2.2.5. El enfoque de sistemas

La Teoría General de Sistemas surge con Bertalanffy (2018), quien definió a los sistemas como un complejo de elementos en interacciones que son de naturaleza ordenada, y sostuvo que esta teoría tiene por objetivo elaborar principios y leyes generales que son característicos de todos los sistemas que consistan en componentes que interactúan, sin distingo de su tipo particular.

Esta teoría es una ciencia de la totalidad, cuyas principales características son las siguientes:

- I. Hay una tendencia general hacia la integración en las diversas ciencias naturales y sociales, que parece estar centrada en una teoría general de sistemas;
- II. La teoría general de sistemas puede ser un medio importante para apuntar a una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia;

- III. Permite avanzar a la unidad de la ciencia, a través de principios unificadores que se ejecutan *verticalmente* a través del universo de las ciencias individuales, y puede, por ende, conducir a una integración en la educación científica (Bertalanffy, 1968).

Se trata más bien de una concepción estructurada cuyo propósito es estudiar el sistema como un todo, tomando como base sus componentes y las relaciones entre estos, de forma que pueda entenderse el funcionamiento global del sistema, con lo que permite elaborar modelos y pronósticos en torno al comportamiento que tendrán, mediante simulaciones que orienten la selección de la mejor alternativa (Tamayo, A., 1999).

Si bien no era la pretensión de este autor aportar a la administración, si implicó que la organización comenzara a verse como un sistema social que se encuentra inmerso en un suprasistema, que es la sociedad, tratándose de un enfoque organizacional abierto que tiene énfasis en el ambiente y sus exigencias sobre la dinámica organizacional (Martínez, J., 2005).

No se centra en las partes del sistema, sino en la interacción entre estas, es decir, en la relación como tal, de forma que lo que constituye al sistema es la relacionalidad, como sucede en el caso de las empresas, que son sistemas compuestos por subsistemas en los que ninguna de las partes puede ser considerada por separado, y en consecuencia el administrador no debe perder de vista que se trata de una compleja estructura sistémica operacional en la que las acciones de cada trabajador afectan al conjunto (Beltrán y López, 2018).

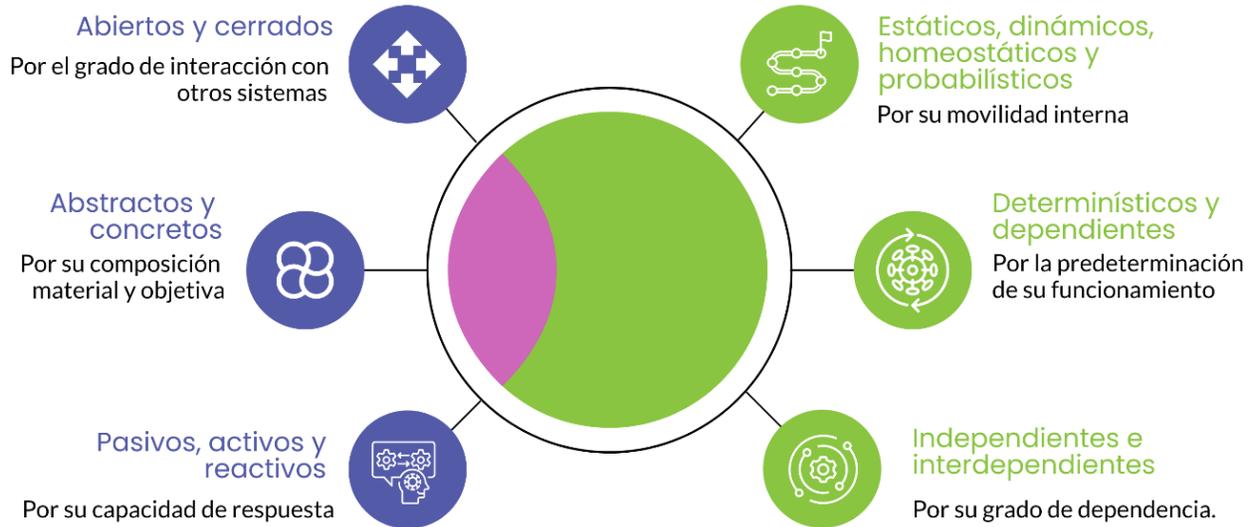
De manera general, Hernández (2011) puntualiza que los sistemas se clasifican en abiertos y cerrados; abstractos y concretos; estáticos, dinámicos, homeostáticos y probabilísticos; determinísticos e independientes; independientes e interdependientes; y pasivos, activos y reactivos, cada uno atendiendo a características específicas, como muestra la figura 21, aunque también enfatiza que no existen sistemas totalmente abiertos, ni tampoco plenamente cerrados.

Un sistema abierto es, en tal sentido, aquel que interactúa con su ambiente, y, por el contrario, es cerrado cuando esto no sucede así, para lo cual tienen un límite que los separa de este; en el primer caso el límite es flexible, pero en el segundo se trata de un límite rígido. Así mismo, tienen flujos de información, materiales y energía que entran en el sistema en forma de insumos, que pasan por

procesos de transformación y salen en forma de productos, que son los bienes y servicios (Stoner et al., 1996).

Figura 21

Clasificación de los sistemas según sus características



Nota: Elaboración propia con base en Hernández (2011).

A partir de estos planteamientos, entendiendo que todas las organizaciones interactúan con su ambiente, se puede establecer que se trata de sistemas abiertos, aunque en distinto grado, pues no todas interactúan en la misma medida.

2.2.6. De la permanencia y promoción de los trabajadores de confianza en la Administración Pública

La administración es, tal como el gobierno, producto del pacto social, de forma que tiene la misma naturaleza que la propia sociedad, entre cuyos miembros surgen convenios que sirven, no para instituirlos, sino para organizarlos. Al mismo tiempo, la administración es la ejecución de la voluntad pública, teniendo como atribución las relaciones entre los ciudadanos, los bienes y las acciones, en lo concerniente al interés público (Bonnin, 1982), por tanto, tiene por objeto satisfacer las necesidades de todos los miembros de la sociedad y vigilar sus intereses, y por tal motivo cada una de sus acciones debe ser en beneficio de estos (Oliván, 1982).

Fernández (2016) apunta que la Administración Pública tiene dos aspectos: uno dinámico, relacionado con la aplicación de aquellas disposiciones que aseguren el cumplimiento y la observancia de las leyes en beneficio de la sociedad en su conjunto; y un aspecto estático, que tiene que ver con la propia estructura conformada por las instituciones que realizan la función administrativa, dentro del cual se hace referencia a las pertenecientes al poder ejecutivo. Esta estructura responde a la necesidad de delimitar y asignar las tareas del gobierno, así como las áreas de autoridad y responsabilidad de cada una de las dependencias administrativas, de forma que una buena organización administrativa es crucial para el buen funcionamiento del Estado (ONU, 1962).

De lo anterior se desprende que la eficacia de la vida social y el aspecto público de la vida en sociedad depende de atributos esenciales de la administración pública: su construcción alrededor del total de los gobernados; el cuidado y la distribución de los bienes públicos; su papel central en el gobierno de la república, ya que tiene a su cargo la gestión de los asuntos comunes; la corresponsabilidad, en torno a la cual se busca capitalizar el poder de los ciudadanos; su accesibilidad y visibilidad; los servicios públicos, que favorecen una relación más directa con la sociedad civil, y de los cuáles depende la calidad del gobierno; el control ciudadano, en dónde toman relevancia cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas; y la felicidad pública, que viene a ser su mayor compromiso (Uvalle, 2007).

Ahora bien, la centralización administrativa es un principio que busca, de acuerdo con Fernández (2016), reunir en su centro la decisión de las actividades del Estado, es decir, la existencia de un ente central que tiene el monopolio de las decisiones del poder público, a partir del cual se organiza una estructura jerárquica piramidal, permitiendo una administración uniforme y coordinada. En el caso del Estado mexicano, este ente central es el Poder Ejecutivo, cuya titularidad se encuentra en el vértice de la pirámide, y es la máxima autoridad, en cuya esfera de decisión recae la designación, organización, supervisión, disciplina y remoción de los órganos inferiores.

La configuración de la Administración Pública estatal se encuentra estipulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, en la que se establecen las siguientes dependencias que conforman la administración centralizada:

Artículo 17. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Gobernador del Estado, habrá las dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada siguientes:

- I. Secretaría de Gobierno;
 - II. Secretaría de Finanzas y Administración;
 - III. Secretaría de Contraloría;
 - IV. Secretaría de Seguridad Pública;
 - V. Secretaría de Desarrollo Económico;
 - VI. Secretaría de Turismo;
 - VII. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
 - VIII. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
 - IX. Secretaría de Medio Ambiente;
 - X. Desarrollo Urbano y Movilidad
 - XI. Secretaría de Educación;
 - XII. Secretaría de Cultura;
 - XIII. Secretaría de Salud;
 - XIV. Secretaría de Bienestar;
 - XV. Secretaría del Migrante; y,
 - XVI. Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas.
- (2021, pp. 12 y 13)

Estas unidades administrativas son las encargadas de llevar a cabo las tareas operativas del gobierno y la administración, por lo que tienen un carácter político – administrativo. En este sentido, como apuntan Del Giorgio y Mercedes (2016), las dependencias de la administración centralizada tienen un poder central, es decir, se organizan jerárquicamente en una estructura piramidal, entendiéndose que el titular del Poder Ejecutivo, que en este caso es el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se encuentra en el vértice de esta pirámide de jerarquía y tiene mando directo sobre los titulares de cada una de las Secretarías enlistadas en el artículo 17 de la citada ley, que además en su artículo 2º establece el derecho de toda persona a la buena administración por parte de instituciones, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a través de cinco fracciones que abordan tanto la calidad de los bienes y servicios recibidos, la protección ante actos de autoridad de los individuos respecto a perjuicios ocasionados

por responsabilidad de la Administración Pública Estatal, y la inclusión de las personas con alguna discapacidad, desde su derecho a recibir los bienes y servicios atendiendo a sus necesidades particulares (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, 2021).

Por trabajadores de confianza se entiende, según las disposiciones contenidas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán (1983), como aquellos que desempeñan funciones de dirección y vigilancia, o de fiscalización, siendo, dentro del Poder Ejecutivo:

Los titulares de las dependencias básicas, que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública; los Secretarios Particular y Privado del Gobernador; el Subprocurador, Subtesorero; Directores, Jefes y Subjefes de Departamentos; Secretarios Particulares y Asesores o Consultores de los titulares de las dependencias básicas, direcciones y departamentos; Presidentes titulares y auxiliares y Secretario General de Acuerdos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; Secretario y Vocales de la Comisión Agraria Mixta; Agente del Ministerio Público; los Jueces del Registro Civil; Jefes y Subjefes de las corporaciones policíacas y los elementos uniformados. (p. 2)

De este ordenamiento se desprende que el principio de inamovilidad se aplica únicamente a los trabajadores de base, que son todos aquellos que quedan fuera de la clasificación anterior, mientras que los trabajadores de confianza pueden ser removidos en cualquier momento de su cargo, como una facultad que se otorga expresamente al titular del Poder Ejecutivo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (1918).

CAPÍTULO 3. EL MÉRITO COMO PRINCIPIO DE PROFESIONALIZACIÓN

Entendiendo el mérito desde su énfasis en torno a la pureza administrativa, puede definirse como una filosofía que tiene como base las capacidades de las personas que ingresan o aspiran a ingresar al servicio público, y postula como uno de sus aspectos más importantes la garantía de que la persona seleccionada solo podrá ser removida al faltar a dicho principio, mediante la violación de alguna de las disposiciones legales y administrativas que lo rigen (Cordero, 2010).

El Banco Interamericano de Desarrollo ([BID], 2006) establece el mérito y la capacitación individual como criterios esenciales bajo los cuáles debe regirse la administración pública, pues constituyen pilares de una gestión pública eficiente y de calidad, que al mismo tiempo permite un crecimiento equitativo y sostenible. De manera general, el propósito de los sistemas públicos de empleo y administración de recursos humanos debe ser el lograr que la eficiencia y la eficacia sean compatibles con la igualdad de oportunidades, la meritocracia y la neutralidad, que vienen a ser características ejemplares en una administración profesional (Siklodi, 2014).

Es necesario puntualizar que, para efectos de esta investigación, no debe confundirse el uso del mérito como un principio de adjudicación de posición social y económica, que más bien se entiende como un mecanismo que ha fracasado en la asignación justa de la riqueza y las posiciones sociales, pero que además constituye un legitimador de la desigualdad (García, 2006). Por el contrario, se utiliza el concepto de mérito desde su concepción como un principio contrario al clientelismo y la politización, considerado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD y ONU, 2023) como una seña de identidad de las democracias prósperas, y que junto a la capacidad y la vocación de servicio forma parte de los atributos que se encuentran en la función pública profesionalizada.

De acuerdo con Cordero (2010), dentro de los logros más relevantes de las administraciones públicas que retoman el mérito como uno de sus principios fundamentales, se encuentra la sistematización de procesos de reclutamiento y selección del personal; una amplia difusión de las ofertas laborales en el sector público; la clasificación de los puestos de trabajo de acuerdo a las habilidades, destrezas y conocimientos que cada uno de estos requiere; y el hecho de haber

posibilitado la carrera pública, lo que promueve la incorporación de los mejores perfiles y la igualdad en las oportunidades para acceder a los espacios de trabajo en la administración pública.

Bajo esta idea, el mérito, según Siklodi (2014), es uno de los índices que permite evaluar la calidad del sistema de función pública o servicio civil, y permite medir “el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados” (p. 23).

2.3.1. El enfoque de la Nueva Gerencia Pública en las políticas públicas

La gestión del sector público, la política y la administración pública tiene una estrecha relación que hace que no resulte posible separar de manera total la acción gerencial, las políticas y la administración en el sector público (Lane, 2002). La NGP nació con el fin de estructurar la discusión académica de los cambios contemporáneos en la forma en la que se venía desarrollando la actividad del gobierno, y surgió de politólogos de Reino Unido y Australia que la concibieron como un nuevo punto de vista que englobó una serie de doctrinas recicladas sobre la organización y la gestión pública, pero posteriormente fue adquiriendo una variedad más amplia de significados (Barzelay, 2002).

De acuerdo con Gruening (2001), es a finales de la década de los 70's y principios de los 80's en dónde se enmarca el surgimiento de este movimiento, primero en el Reino Unido y Estados Unidos, a través de una serie de reformas administrativas que más tarde serían etiquetadas bajo el concepto de *New Public Management*. Estas reformas representaron cambios profundos en comparación con la antigua administración pública, teniendo por objetivo implantar la visión de la iniciativa privada en el sector público, con una tendencia hacia organizaciones de un solo propósito, e inspiradas en una amplia ideología neoliberal y en un conjunto de teorías económicas cuyo objetivo principal sería aumentar la eficiencia (Christensen y Laegreid, 2016a).

En el caso de Estados Unidos, el estudio de la administración pública comenzó como producto del desprestigio en el que esta se encontraba, enmarcada en un sistema de botín que distribuía los puestos administrativos entre quienes participaban con el partido que resultaba victorioso en la jornada electoral, lo que implicaba que el personal fuera cambiado con frecuencia, por lo que prevalecía la incompetencia, la ineficiencia y la corrupción. Como respuesta a estos problemas, surgió un movimiento progresista para reformar la política y la administración, que pugnaba por

un Estado más intervencionista, la separación de la política y la administración, y la implantación del principio del mérito en la administración pública (Gruening, 2001).

A través de la experiencia de Reino Unido, Osborne y McLaughlin (2002) clasifican el desarrollo de la naturaleza e investigación de los servicios públicos, a partir del siglo XIX, en cuatro etapas: en la primera etapa, para el final del siglo XIX, la provisión del gobierno era vista como un mal necesario y la mayoría de los servicios públicos se ubicaban en el sector caritativo, periodo en el que se establecieron los principios básicos de la administración pública; a principios del siglo XX comienza la segunda etapa, caracterizada por una asociación desigual entre el gobierno y los sectores caritativo y privado, lo que fue producto de un cambio ideológico amplio hacia el reformismo social del nuevo siglo; la tercera etapa corresponde al Estado de Bienestar, en el que existía la concepción de que la provisión caritativa y privada había fallado por causa de la fragmentación y duplicación en la provisión de los servicios, y debido a la ineficacia e ineficiencia en su gestión, trasladándose la idea de que el gobierno es el que debía satisfacer todas las necesidades de sus ciudadanos; la última etapa comienza a finales de los años 70's, como resultado de las críticas al Estado de bienestar y a la presencia de funcionarios públicos ineficientes e ineficaces, que estaban más preocupados por sus propias necesidades que por las de los usuarios, lo que llevó a la ciudadanía a exigir una mayor participación en el diseño y la prestación de los servicios públicos.

Del siglo XX al siglo XXI, según Lane (2002), se han producido innumerables cambios en la teoría y en la vida de las instituciones públicas que dejaron en completo estado de obsolescencia el enfoque tradicional de la gobernanza, siendo la NGP la teoría que representó el cambio de paradigma más reciente en la forma de gobernar, y forma parte de la revolución gerencial extendida alrededor del mundo, que contiene los conocimientos de la teoría de juegos y de las disciplinas del derecho y la economía.

Su naturaleza multifacética refleja su origen intelectual dispar y los variados contextos políticos, administrativos y económicos en los que se fue introduciendo con éxito, con un impulso que correspondió más a la práctica que a la teoría, aunque fue inspirada por una variedad de fuentes, entre las que se encuentra la tradición gerencialista de la teoría administrativa, la nueva economía

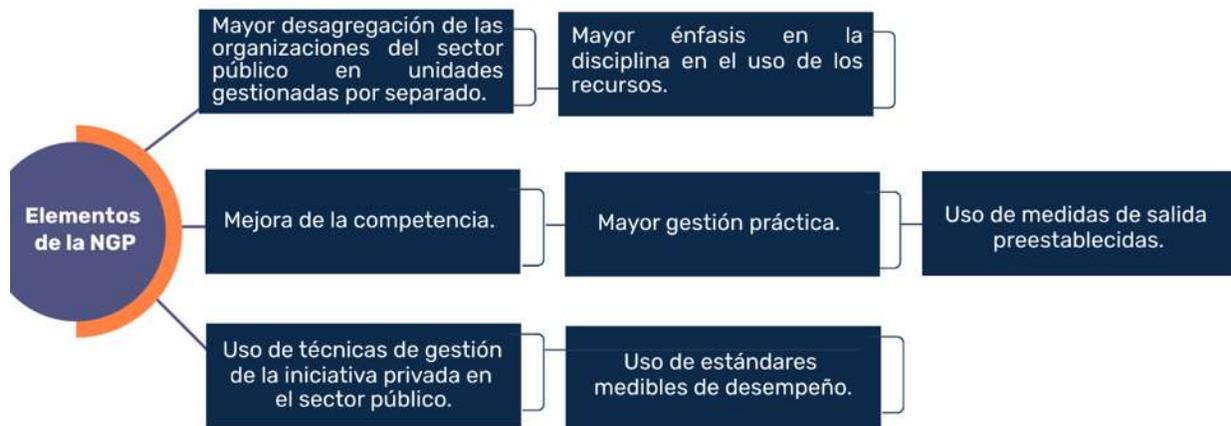
institucional, y la tradición de la elección racional, y al mismo tiempo, por el movimiento ideológico al que se conoce como neoliberalismo (Christensen y Laegreid, 2016b).

Entendida como un argumento administrativo, Barzelay (2002) sostiene que es un conjunto de sistemas conformados por ideas relacionadas con el diseño organizacional, y que cualquier argumento administrativo puede ser desagregado en un conjunto de sub-argumentos, cada uno de los cuales se relaciona con un solo problema de diseño organizacional, como es el caso del nivel en el que se encuentran las doctrinas y justificaciones administrativas, que son las ideas sobre cómo deben resolverse los problemas de diseño, y el respectivo fundamento de esa visión.

Dentro de sus diversas manifestaciones, Dent et al. (2017) enlistan una serie de elementos que, de ser logrados a plenitud, representan una usurpación sustancial de la autonomía profesional, mismos que se muestran en la figura 22.

Figura 22

Elementos de la NGP en sus diversas manifestaciones



Nota: Elaboración propia con base en Dent et al. (2017).

Ahora bien, para distinguir con claridad entre la teoría de la gobernanza pública tradicional de la moderna, Lane (2002) sostiene que las teorías sobre la gestión del sector público deben partir de una distinción entre las tareas básicas en la asignación o provisión de bienes y servicios, el mantenimiento de ingresos, y la regulación o creación y seguimiento de reglas económicas, principalmente para el sector privado, pero cada vez con una mayor presencia también para el sector público, de forma que en la primera el gobierno asume varios roles para asignar una serie

de bienes y servicios a su población, mientras que en la gobernanza moderna estos roles se separan entre sí.

Por otro lado, Rosenbloom et al. (2022) sostienen que, no obstante el enfoque gerencial tradicional, que se desarrolló desde finales del siglo XIX hasta mediados de la década de 1940, fue transformándose con la llegada de la NGP, este no fue reemplazado, siendo la administración pública actual una mezcla de prácticas, conceptos y teorías, tanto antiguas como nuevas, de tal forma que los enfoques gerenciales, políticos y normativos están integrados en la cultura política y reflejan las mismas ideas y sentimientos que han encontrado expresión institucional en la separación constitucional de poderes y la asignación de funciones a diferentes ramas. En este orden de ideas, en la figura 23 se describen algunas diferencias esenciales que distinguen con claridad la visión que se tiene en el enfoque de la Administración Pública Tradicional con sus medios, de los postulados, componentes y formas organizativas que postula el enfoque de la NGP.

Figura 23

Diferencias entre la Nueva Gerencia Pública y la Administración Pública Tradicional

NGP	Administración Pública tradicional
Enfoque en el cliente	Enfoque en el ciudadano y las comunidades
La administración es el medio principal	La formulación de políticas públicas es el medio principal
Sus componentes de estructura son el servicio civil como unidad organizativa, un gobierno simple y frugal, la introducción a mecanismos de cuasi mercado y la descentralización.	Sus componentes de estructura son el servicio civil como institución, grandes departamentos y sistemas de gobierno, y la asignación de recursos por parte de la autoridad central.

Nota: Elaboración propia con base en Vargas (2018).

Si bien existen diferencias en ciertas concepciones en torno a la NGP, la aceptabilidad y la eficacia de rutinas analíticas, tecnologías administrativas y estilos de supervisión, son elementos comunes

en cada una de estas, con los que sería posible satisfacer las aspiraciones insatisfechas de los ciudadanos en un entorno de gobiernos buenos y responsables (Barzelay, 2003). Esto ha llevado a que en la mayoría de las naciones industrializadas occidentales este enfoque se encuentre en discusión en torno a sus principios básicos, centrándose primordialmente en el cambio de orientación de entrada a salida, y resultando un modelo internacional estándar para la reforma a la administración pública (Schedler y Proeller, 2002).

Por otro lado, aunque Rosenbloom et al. (2022) analizan la dinámica alrededor del sistema de botín de Estados Unidos, particularmente a finales del siglo XIX, existen rasgos que siguen prevaleciendo en países como México, como es el exceso de personal, de soborno y extorsiones que vulneraban el proceso de industrialización, pero presentaba además una serie de inconvenientes administrativos que, de acuerdo con los reformadores de la época, podían solucionarse con la adopción de un programa de personal público:

- I. Selección de empleados públicos mediante concursos abiertos y competitivos;
- II. Despolitización del servicio público;
- III. Permanencia en el cargo que disminuyera la rotación de funcionarios públicos;
- IV. Una comisión de servicio civil que administrara al personal público y protegiera el servicio público contra las incursiones de políticos orientados al clientelismo.

En este sentido, al hablar del enfoque de la NGP aparece el servicio civil de carrera como un elemento importante para combatir los vicios que se encuentran impregnados en la administración pública en el contexto actual. De cierta forma, esta corriente puede comprenderse como un nuevo campo de discusión profesional que ha permitido poner en marcha la reestructuración, reorganización, administración, supervisión y un nuevo entendimiento de las labores gubernamentales, y en general, de lo que se conoce como sector público.

CAPÍTULO 4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA CÓMO POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La búsqueda de la eficiencia, la eficacia, y la cercanía con la ciudadanía para garantizar que esta obtenga lo que requiere, son necesidades palpables e impostergables para las estructuras administrativas del Estado de Michoacán, en dónde existen importantes adeudos en relación con la instrumentación, dejando de lado la intencionalidad de los gobiernos. En tal sentido, el presente capítulo presenta los elementos generales del servicio civil de carrera como una política que permite la profesionalización de la administración pública, y que puede constituir un elemento esencial para la resolución del problema que ha sido identificado y establecido en la investigación.

2.4.1. Caracterización de la Administración Pública mexicana: el sistema de botín

El denominado sistema de botín o *spoil system* es un modelo de configuración administrativa que tiene como principal característica el reparto de un número fijo de nombramientos políticos disponibles a partir de los resultados de una contienda en una estructura de poder, que resulta posible debido a las restricciones de entrada en los procesos de selección por parte de los gobernantes, con lo cual se implanta un sistema de despojos en el que la distribución del “botín” responde al índice de poder político (Gardner, 1987).

Hasta antes de la creación de los servicios civiles de carrera, estos mecanismos de administración de los recursos públicos predominaron en los países desarrollados, y se caracterizaron por el uso discrecional de los cargos públicos por parte de los políticos electos (Pardo, 2005). Según Gocevski (2015), este principio de contratación de funcionarios federales se introdujo en Estados Unidos durante el mandato de John Adams, quien habría realizado una serie de nombramientos a amigos cercanos antes de entregar el cargo a su sucesor; dinámica que sería defendida años más tarde por el Presidente Andrew Jackson, como un principio democrático fundamental de las rotaciones del servicio público. Su periodo de vida llegó a su fin entre 1871 y 1883, con la promulgación de la Ley Pendleton, que estipuló criterios formales para el acceso a los puestos de trabajo, relacionados con el perfil requerido para las funciones a desempeñar.

2.4.2. El servicio profesional de carrera como política basada en el mérito

La carrera pública, entendida como servicio civil en algunos países o como Servicio Profesional de Carrera en otros, es un medio a través del cual las administraciones públicas, tomando como base el principio del mérito, aseguran la continuidad y la pureza en el funcionamiento de sus instituciones, proporcionando a los empleados mayor seguridad en sus empleos, pues se combate la rotación que se presenta con la salida y entrada de los gobernantes (Cordero, 2010).

La ONU (1962) establece que para las administraciones públicas modernas la implantación de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es un elemento esencial, al que define como el “cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional” (p. 42). Desde la denominación de SPC, se trata de una de las propuestas principales que aparecen con la NGP, como un medio que permite institucionalizar prácticas enfocadas en la reducción de los vicios de la administración pública, como el caso del clientelismo político, y promover y desarrollar el sentido de vocación de servicio entre sus integrantes, es decir, los servidores públicos (Huitrón, 2013).

Una de las condiciones más importantes de este mecanismo es que los servidores públicos tengan seguridad en su empleo, dado que su permanencia depende totalmente de un desempeño satisfactorio, y al mismo tiempo, la oportunidad de ascenso en el escalafón a partir de la competencia, resultando posible acceder a los puestos más elevados de este (ONU, 1962). No obstante, existen otros elementos comunes en las distintas formas en las que se ha implementado el SPC; de manera generalizada, Pardo (2005) establece los siguientes:

- I. La selección del personal mediante exámenes competitivos;
- II. La protección de los empleados con restricciones a remociones arbitrarias;
- III. La exigencia de neutralidad política para quienes aspiran a entrar y permanecer en el servicio público; y
- IV. La existencia de un órgano independiente que regule su funcionamiento.

Aunque además de estos, señala elementos que, si bien son menos generalizados, también suelen presentarse con regularidad como características, como es el caso de la centralización de las decisiones sobre las posiciones de los funcionarios, la asignación de salarios y pensiones de los

burócratas en función del cargo y no con base en el desempeño, y la existencia de restricciones a la entrada lateral y desde posiciones altas en el escalafón, lo que implica la necesidad de ingresar e iniciar desde la parte más baja.

El objetivo general de este mecanismo como herramienta de profesionalización es que los servidores públicos se conviertan en agentes de innovación, pasando de ser meramente ejecutores de las leyes y programas respectivos, a tener la formación y capacidad necesaria para dotarles de autonomía de gestión, y con ello, lograr que los bienes y servicios que son entregados a la ciudadanía tengan intrínsecamente elementos de calidad y valor (Uvalle, 2004).

2.4.2.1. Experiencias internacionales en la implementación del servicio profesional de carrera

Los efectos de la implementación de cualquier reforma, programa o política pública tendrán múltiples diferencias de un país a otro, de acuerdo con el contexto socioeconómico, político y cultural de cada uno, principalmente si se trata de comparar un programa aplicado en un país desarrollado, a uno similar o en el mismo sentido que se implementa en un país en vías de desarrollo.

En tal sentido, Peters (2008) analiza los efectos que han tenido las reformas que llegaron con la NGP, con la que se implantó la idea de impulsar la autonomía de las organizaciones para asegurar una mayor eficiencia, dándose la creación de numerosas organizaciones autónomas, además de enfatizarse en gran parte de los países el papel de los actores sociales en la elaboración e implementación de las políticas públicas. No obstante, tanto la NGP como las reformas de la gobernanza trajeron consigo problemas de incoherencia y mala coordinación en el sector público, así como amplios problemas de rendición de cuentas, pues han movido el proceso de gobernar fuera del centro del gobierno, debido a cambios como la desconcentración, la descentralización y la delegación de sus funciones.

Durante las décadas de 1980 y 1990 fue cuando la reforma del servicio civil de carrera tuvo uno de sus momentos de mayor movimiento a nivel internacional, en el que, a diferencia del incrementalismo del pasado, se llevaron a cabo reformas profundas e integrales que produjeron cambios administrativos de gran magnitud, y aunque hubo algunas diferencias entre países,

también existieron importantes similitudes entre algunos programas, principalmente entre los países angloamericanos, con paralelismos entre el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, y Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido, pues estos se adhieron más explícitamente a los preceptos de la NGP que otros países de la OCDE (Halligan, 2003).

Las tendencias recientes, de acuerdo con Dussauge (2005), dejan entrever que las reformas administrativas internacionales más avanzadas van en sentido contrario a los servicios civiles de carrera, pues en países como Nueva Zelanda, Suecia, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, se enfrenta una fuerte crisis de legitimidad que los ha llevado a implementar reformas para reducir, fragmentar, flexibilizar y descentralizar sus sistemas.

Esto puede explicarse, en cierta forma, por la sensación de que los límites de aceptabilidad sobre un cierto grado de politización de los sistemas de servicio civil se están violando; por ejemplo, en países como Estados Unidos y Alemania hay un gran número de funcionarios designados que son manifiestamente políticos, pero el sistema administrativo solía proporcionar los medios para permitirles esa participación política, manteniendo la base de méritos de su nombramiento inicial. Aunque generalmente los criterios políticos son pensados como lealtades partidistas, los intentos de politización pueden reflejar problemas de política, e incluso de estilo, que se manifiestan en las actividades de los servidores públicos, como fue el caso del Reino Unido durante la administración Thatcher, en donde se argumentaba que la politización estaba ocurriendo menos sobre la base de la lealtad partidista, y más sobre la base de comprometerse con un programa de radicalismo (Peters y Pierre, 2015).

2.4.2.2. Experiencias del Servicio Civil de Carrera en México

En México, no fue sino hasta la llegada del nuevo siglo que se puso en marcha un sistema de profesionalización del servicio público, con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en el año 2003, con el objetivo de garantizar la continuidad de los programas públicos, más allá de los límites de la alternancia en los gobiernos.

Este ordenamiento plasma en su artículo 2 que “el sistema del servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para beneficio de la sociedad” (Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública

Federal, 2003, p. 1), y establece entre sus principios rectores la eficiencia, la imparcialidad y la competencia por mérito. En este sentido, es posible darse cuenta de que este instrumento encuentra en su génesis la necesidad de sistematizar mecanismos que aseguren que los nombramientos de los servidores públicos respondan a las necesidades institucionales, separando los procesos políticos y los criterios partidistas, de las funciones propias del ejercicio gubernamental.

Martínez (2006) sostiene que su implementación ha estado llena de rezagos, dada la forma en cómo la administración pública venía operando, destacando problemas como la existencia de una importante cantidad de estructuras informales, duplicidades funcionales, ineficiencia, exceso de cargas de trabajo en un solo puesto y al mismo tiempo la existencia de un gran número de niveles jerárquicos, normatividad excesiva, y la ausencia de un diagnóstico que permitiera establecer un punto de partida para su puesta en marcha.

Por su parte, Guerrero (2007) explica que el servicio profesional de carrera mexicano fue diseñado a partir de experiencias extranjeras, y sostiene que en su configuración es posible dilucidar el espíritu de la NGP a la mexicana, en dónde, lejos de contar con una formación gerencial suficiente, se tiene la persistencia de un régimen pre – burocrático, clientelar y patrimonialista, lo que representa serios obstáculos para la implantación del SPC, que únicamente será alcanzable cuando se logre tener una auténtica burocracia weberiana.

En este sentido, los problemas que han surgido en la implantación de este mecanismo se pueden observar desde los resultados que este ha arrojado durante los años que lleva en funcionamiento, tal como se deriva del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación [ASF], en el que se reconoce lo siguiente:

Aún no se logra desarrollar mecanismos que promuevan el desarrollo profesional de los servidores públicos, mediante la aplicación de los planes individuales de carrera y la definición de trayectorias de acuerdo con su perfil, así como el reconocimiento de su labor por medio de alternativas de ascenso, promoción y otorgamiento de estímulos que contribuyan a lograr su permanencia y estabilidad laboral. (2010, p. 18)

Strazza (2014) analiza a profundidad los avances en la implementación del sistema, encontrando logros importantes, como es el caso de la incorporación del concepto de profesionalización del servicio civil en el lenguaje público, que finalmente puso en duda la tradición que legitimaba el patrimonialismo, así como la generación de bases normativas, técnicas y operativas que permitieron progresos en la planificación, organización del trabajo, gestión del clima laboral y la gestión del empleo. Por otro lado, en los hallazgos negativos estableció que con la llegada del nuevo gobierno en el 2006 se le restó importancia al acceso por mérito, que había sido una de las grandes fortalezas del sistema, de forma que el ingreso mediante el mecanismo de excepción creció exponencialmente, además del uso frecuente del poder de veto y situaciones de desvinculación arbitraria, originando una falta de confianza generalizada en el sistema, que en el ideario colectivo lleva a cabo concursos a modo para que lleguen los candidatos de los gobernantes.

En el caso de las entidades federativas, existen ya esfuerzos en el mismo sentido, siendo Aguascalientes el primer Estado de la República Mexicana que promulgó una ley para implementar y regular un servicio civil de carrera para la administración pública en el año 2001, seguido por Quintana Roo en el 2002, Veracruz en el 2003, Zacatecas en el año 2004, Baja California Sur en el 2007, el entonces Distrito Federal en el 2012, y finalmente, el Estado de Campeche en el 2019.

Sin duda, tanto en el orden federal como en las entidades federativas, la implementación de una política de gran calado, como lo es un SPC, implica un enorme compromiso de largo plazo entre los poderes del Estado y la ciudadanía, pues aunque sus beneficios resultan evidentes en el deber ser de su espíritu, también es cierto que los retos y desafíos que deben sortearse requieren un importante grado de madurez política y social que permita que los mecanismos puedan reflejar sustanciales mejoras, y sortear los arraigados vicios del sistema político mexicano.

2.4.2.3. El Servicio Profesional Electoral mexicano

El servicio profesional electoral nace a partir del mandato constitucional para su creación en la reforma de 1989-1990, buscando evitar que los funcionarios que tenían bajo su responsabilidad la organización de las elecciones fueran impuestos por las autoridades, y lograr con ello que estos estuvieran ajenos a presiones, tanto de partidos como de actores políticos, apegándose de manera

escrupulosa a la ley, de forma que fuera posible garantizar la imparcialidad y la legalidad en los procesos electorales, así como la profesionalización de la función electoral (Córdova, 2016).

En la reforma constitucional en materia político – electoral del 2014, además de la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) al Instituto Nacional Electoral (INE), se crea el nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional, que aunque existía ya con el IFE, se buscó que fuera un factor que favoreciera una mayor independencia de los organismos electorales estatales, respecto de posibles influencias de actores políticos locales, y principalmente, llevar la experiencia y aprendizajes institucionales del ámbito nacional al estatal (Castellanos, 2016).

Los puntos fuertes del sistema, de acuerdo con Huitrón (2013), son los mecanismos de ingreso, en el marco de los cuales los aspirantes a ingresar deberán ganar el concurso de incorporación, aprobar el examen respectivo, acreditar los cursos de capacitación y formación, incluyendo sus correspondientes exámenes, y realizar prácticas en los órganos del Instituto, de forma que se puede asegurar la selección de aspirantes idóneos para ocupar los cargos. Además, el sistema cuenta con programas permanentes de formación y se realizan evaluaciones de desempeño y aprovechamiento en las que se toman en cuenta factores de eficacia, eficiencia y desarrollo laboral.

Sin duda, la experiencia que se ha tenido con el servicio profesional electoral constituye un ejemplo en la posibilidad de la profesionalización de las estructuras organizacionales del sector público, aunque debe reconocerse que la autonomía presupuestal constituye un factor fundamental en la posibilidad de delimitar mecanismos eficaces para minimizar la intromisión de intereses políticos y partidistas en el desempeño de sus funciones, y principalmente en el acceso, promoción y permanencia en los cargos.

CAPÍTULO 5. LA CAPACITACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La profesionalización, siguiendo a Merino (2006), se entiende como la gestión del personal que lleva a cabo tareas de gobierno, con base en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y competencia profesionales, y ha resultado una condición ineludible para poder consolidar auténticamente un estado democrático. Por ello, puede decirse, como sostienen Ramió y Salvador (2005), que la calidad profesional del personal que integra una organización es un elemento indispensable para su fiabilidad, predictibilidad, seguridad, eficacia y eficiencia.

Geddes (1994) concluyó que, una vez que se implementó la reforma que introdujo el servicio civil de carrera en los países de América Latina, o no funciona, o sus reformas iniciales fueron posteriormente socavadas, pero también que la profesionalización ocurre y aumenta la competencia y la orientación del servicio público en las partes de la burocracia en las que se afianza. Por tal motivo, resulta relevante realizar una retrospectiva teórica en torno a la profesionalización como política pública, que permita esbozar una propuesta de solución a la problemática planteada aplicable al caso mexicano, y en particular al contexto michoacano.

2.5.1. El capital humano en la administración pública

Las herramientas, gastos o inversiones como la educación, los cursos de capacitación y los gastos en atención médica, por citar algunos, son elementos que, en lugar de producir capital físico o financiero, como sucede en su concepción tradicional, producen lo que se denomina capital humano, determinado así ya que no es posible separar a una persona de sus conocimientos, habilidades, salud o valores, a diferencia de los activos financieros y físicos, que pueden moverse mientras el dueño permanece. En este sentido, la educación y la capacitación son las dos inversiones en capital humano más importantes, pues se ha demostrado que estos aumentan los ingresos de una persona, aún después de descontar sus costos directos e indirectos (Becker, 1993).

El pionero de este enfoque, según Villalobos y Pedroza (2009), fue Theodore Schultz, quien precisó la dificultad que conllevaba el intentar medir los beneficios de la inversión en capital humano, y señaló que el problema se presenta en torno al cómo diferenciar los gastos de consumo de los gastos de inversión.

En tal sentido, Schultz (1981) sostiene que la calidad de la población es un recurso escaso, lo que le otorga un valor económico y la implicación de costos en su adquisición, de forma que cuando los rendimientos superen el costo, la calidad mejorará; además, con el tiempo se va reduciendo el costo de adquisición de la mayoría de estos componentes de calidad. Los atributos de la calidad de la población adquirida, que son valiosos y pueden aumentarse mediante una inversión adecuada, son para este autor, capital humano.

Posteriormente, llega Gary Becker, quien de acuerdo con Villalobos y Pedroza (2009), es considerado como el sistematizador de los aportes de Schultz, y otorgó el calificativo de “era de la gente” a la segunda mitad del siglo XX, debido a que el desarrollo de una nación se mide por la forma en la que utiliza los conocimientos, técnicas y hábitos de la población.

Becker (1993) sintetizó una serie de fenómenos empíricos relacionados con el capital humano:

- I. Con la edad, los ingresos suelen aumentar a una tasa decreciente, misma que se encuentra positivamente relacionada con el nivel de habilidad;
- II. Las tasas de desempleo se relacionan inversamente con el nivel de calificación;
- III. En los países subdesarrollados se muestra una tendencia más paternalista con los empleados que en los países desarrollados;
- IV. Las personas más jóvenes suelen cambiar con mayor frecuencia de trabajo, y también reciben mayor capacitación y educación que las personas mayores;
- V. La distribución de los ingresos presenta una dirección positiva hacia los trabajadores profesionales;
- VI. Las personas más capaces reciben mayor educación y formación;
- VII. La extensión del mercado limita la división del trabajo;
- VIII. El inversionista típico en capital humano es más impetuoso y, por lo tanto, es más probable que se equivoque, que el inversionista típico en capital tangible.

En la concepción tradicional, que surge en la década de los 70's, se concebía a los individuos que trabajan en las organizaciones como recursos humanos, partiendo del principio de que las personas debían administrarse por la organización o un área central de recursos humanos. Posteriormente, fue cambiando el enfoque para dar paso a la administración de personas, ya no de recursos, lo que implicó concebirlos como activos de las organizaciones, resaltando tres aspectos: el hecho de que

las personas son distintas entre sí, cada una con su propia personalidad, habilidades y conocimientos; que estas son elementos vivos, capaces de dotar a la organización de inteligencia, creatividad y talento; y que son socios de la organización, pues invierten esfuerzo, responsabilidad y dedicación (Chiavenato, 2011).

El debate en torno a este concepto ha trascendido el análisis económico y se ha trasladado a la esfera de las organizaciones públicas, diferenciándose, como puede apreciarse en la figura 24, en capital humano innato y capital humano adquirido, de forma que la instrucción laboral estará dada por los conocimientos obtenidos para desarrollar una tarea determinada, y aunque en ciertos casos la formación puede aplicarse a distintos trabajos, hay ocasiones en las que solo será útil para desempeñar funciones concretas, casos en los cuales los trabajadores resultan, en cierta forma, necesarios para la organización. En el mismo sentido, el sistema de valores de una persona también es adquirido, y resulta un elemento clave de la capacidad de los trabajadores, de lo que al mismo tiempo dependerá la motivación, fidelidad, integridad, diligencia y constancia en el desempeño de sus funciones (Giménez, 2005).

Figura 24

Los tipos de capital humano desde la teoría del capital humano



Nota: Elaboración propia con base en Giménez (2005).

El capital humano presenta una serie de características específicas que lo determinan: no puede ser vendido ni cedido, pues la persona lo lleva consigo en todo momento; solo puede ser aprovechado por la persona que lo posee; para adquirirlo, la persona emplea parte de su tiempo, y, por último, es algo que no se devalúa con el tiempo. No obstante, algunos de estos aspectos son subjetivos, pues, por ejemplo, el conocimiento y las habilidades sí tienen la posibilidad de transmitirse a otros a través de procesos de enseñanza, o bien, cuando no existe correspondencia de las habilidades y conocimientos adquiridos con las necesidades tecnológicas de la era moderna, se puede decir que el capital humano se devalúa, por lo que es necesario tener presente que no se trata de un capital permanente, si este no es desarrollado constantemente (Villalobos y Pedroza, 2009).

Para entender la importancia del capital humano en las organizaciones es necesario entender también el funcionamiento de las organizaciones complejas, caracterizadas por la existencia de distintos niveles organizacionales y verticales en su interior, de forma que a medida que aumenta el trabajo, surgen nuevos niveles jerárquicos; el anonimato, pues la importancia se centra en las funciones que deben ser realizadas, sin prestar atención a las personas que las efectúan; las rutinas estandarizadas para procedimientos y canales de comunicación; la existencia de una estructura informal que funciona de manera paralela a la organización formal; una tendencia a la especialización y diversificación de funciones; y por último, el tamaño como elemento intrínseco que deriva del número de trabajadores que se encuentran en su interior (Chiavenato, 2011).

Dada esta complejidad, el personal de las organizaciones es un elemento que puede lograr resolver problemas y alcanzar objetivos, o bien, estancar el desarrollo organizacional, por lo que en épocas recientes se ha prestado tanta atención al elemento del capital humano a partir de enfoques como el de la NGP, que además busca la eficiencia de las organizaciones a través de mecanismos que garanticen una selección de personal que responda a las necesidades de cada cargo y encomienda pública.

Entendiendo estas características del capital humano, puede esbozarse la importancia que tiene para la administración pública, que debe contar con mecanismos de desarrollo y profesionalización que garanticen que al interior de las dependencias se genere capital humano, es decir, que el enfoque de la organización se centre en el personal como capital activo que aportará su experiencia,

conocimientos, aptitudes, actitud y esfuerzo para alcanzar los fines y objetivos de las organizaciones públicas, por lo que debe invertirse en estos de manera permanente.

2.5.2. La capacitación permanente de los servidores públicos

El desempeño de las administraciones públicas ha sido con mayor frecuencia evaluado como parte de su naturaleza y función, en aras de determinar su eficacia y su competencia. Por ello, existe inherentemente la necesidad de que se cuente con programas de capacitación basados en estrategias con respaldo científico, que permitan un cambio en las actitudes y habilidades laborales, suponiendo al mismo tiempo un efecto positivo en la burocracia (Pino, 2004).

Como señala la ONU (1963), los sistemas de administración de personal resultan altamente complejos al tratarse de personas, referidas tanto al individuo como al grupo que trabaja bajo una línea de autoridad, lo que deriva en la necesidad de aplicar criterios humanos que aseguren la instauración de normas y procedimientos razonables, con grados máximos y mínimos de tolerancia, en lo que los procesos de capacitación tienen una importancia fundamental, particularmente en la época reciente, a partir de la necesidad de innovación que existe en la administración, la expansión acelerada de las funciones del gobierno, y la escasez de personal profesionalmente preparado.

Pino (2004) hace una distinción clara a partir de niveles jerárquicos, entre los conceptos de adiestramiento, que está orientado a los trabajadores operativos que realizan operaciones manuales; la capacitación, destinada a trabajadores calificados, técnicos y supervisores, o bien, que están encargados de tareas especiales; y el desarrollo, que se entiende dirigido a los mandos medios y superiores. No obstante, antes de aplicar criterios específicos para implementar programas o mecanismos de capacitación, es indispensable la detección de las necesidades específicas, lo que puede realizarse a partir del análisis organizacional, a través del cual se buscan deficiencias de las organizaciones que se presentan cuando estas no cumplen con determinados objetivos; el análisis de funciones, que permite estudiar la forma en la que puede incrementarse la calidad del servicio público; y por último, el análisis de personas, que se relaciona directamente con la capacidad, conocimiento, actitud y aptitud de los empleados para detectar casos específicos en los que se requiere de su modificación a través de procesos formativos para mejorar su rendimiento.

2.5.3. Sistema de gestión de recursos humanos de los servicios civiles de carrera y evaluación de la transferencia

La administración de los recursos humanos en cualquier organización sea pública o privada, comprende un proceso que formalmente da inicio con el reclutamiento y selección de personal, y culmina con una adecuada planeación de vida y de carrera, lo que implica que no se trata solamente de aspectos técnicos, sino que también abarca aspectos relacionados con el bienestar emocional, psicológico y espiritual de los empleados, pues influyen directamente en su desempeño (Siliceo, 2004).

De acuerdo con Dussauge (2005), todos los sistemas civiles de carrera tienen dentro de los elementos que conforman su columna vertebral un sistema de ingreso, de formación inicial y de formación continua, que tienen por objeto garantizar el acceso del personal más calificado a los puestos de trabajo, primero a partir de un filtro en el que se aplican exámenes y valoraciones iniciales, y posteriormente, en los casos de los sistemas de carrera que sí cuentan con un sistema de formación inicial, por lo general existen escuelas especializadas enfocadas a estandarizar los conocimientos y habilidades en el personal de nuevo ingreso, y el sistema de formación continua, a través del cual se garantizan una serie de elementos que van desde la actualización y homogeneización de conocimientos, el desarrollo de ciertas habilidades o de nuevos conocimientos, hasta elementos de motivación, formación de valores y preparación gerencial, así como inducción al puesto que se desempeñará.

Siguiendo a Pardo (2005), el subsistema de ingreso abarca no solo el proceso de reclutamiento, sino la propia definición de los perfiles adecuados para el puesto, estableciendo los requisitos que deben cubrir los aspirantes, los procesos de selección, la delimitación de las características de los puestos ofertados, las condiciones de incorporación, y cuando resulta aplicable, el periodo de prueba.

En aquellos países en los que no se ha instaurado un sistema de formación inicial, el sistema de formación continua ha sido fortalecido con el objetivo de actualizar los conocimientos de los funcionarios en áreas específicas que se consideran relevantes para los fines de la organización, permitiendo al mismo tiempo la transformación de la conducta y la actitud de los empleados en torno a rubros o aspectos específicos, por ejemplo, el caso del trato y la atención que se brinda a

la ciudadanía, además de hacerles partícipes de los valores centrales de la institución (Dussauge, 2005).

Otro aspecto que tiene relevancia para la formación y profesionalización de los servidores públicos se encuentra en el subsistema de evaluación, que tiene como propósito el detectar deficiencias en la gestión gubernamental, ya sea que el objeto de la evaluación sean las dependencias gubernamentales en su conjunto, o los servidores públicos en lo individual, cuyos resultados pueden vincularse a las asignaciones presupuestales, o bien, a las remuneraciones que perciben los servidores públicos evaluados, por lo que se presentan también sistemas de incentivos al buen desempeño (Pardo, 2005).

Por otro lado, González-Ortiz et al. (2017) puntualizan que la formación es un proceso continuo, en dónde la evaluación aparece como un instrumento para inferir los resultados que se obtienen de las acciones formativas, entre estos, el nivel de transferencia, que no es otra cosa que el grado en el que el personal que ha sido formado a través de un proceso aplica los conocimientos adquiridos en su empleo o responsabilidad.

Uno de los modelos de evaluación de las transferencias es el de Factores para la Evaluación de la Transferencia [FET], construido a partir de distintas teorías, e incluye, de acuerdo con Pineda et al. (2014), los factores de:

- I. Satisfacción con la formación, que se relaciona con la reacción que tienen los participantes, tanto hacia la capacitación como hacia el capacitador.
- II. Rendición de cuentas, que tiene que ver con el grado en el que los mandos superiores solicitan los resultados de la formación.
- III. Orientación a las necesidades del puesto de trabajo, que analiza la relación entre la formación y las necesidades específicas del puesto de trabajo del participante.
- IV. Posibilidades del entorno para la aplicación, que evalúa los elementos que pueden condicionar la capacidad del participante de aplicar los conocimientos adquiridos en el desempeño de sus funciones.
- V. Motivación para transferir, que se relaciona directamente con los deseos del participante para llevar a la práctica el aprendizaje.

- VI. Locus de control interno, que tiene un carácter subjetivo, pues se avoca a la tendencia del participante de percibir que lograr el éxito depende de la aplicación de los conocimientos adquiridos; y,
- VII. Apoyo de los compañeros y del jefe para transferir.

Desde sus primeros esbozos, la capacitación del personal se contemplaba como una inversión a largo plazo que genera valor, principalmente en los recién ingresados al sistema, dotándoles de una comprensión integral de la naturaleza y funciones del gobierno, que combina el trabajo práctico en una variedad de áreas de la administración, pues las administraciones públicas requieren de técnicos y profesionales que gocen de una preparación adecuada y suficiente (ONU, 1963), lo que impacta directamente en la calidad y eficiencia del gobierno como conjunto.

PARTE III. TRABAJO DE CAMPO

3.1 Universo

Kerlinger y Lee (2002) definen el universo o la población de estudio y la muestra desde la teoría de conjuntos, de acuerdo con la cual se denomina conjunto universal o “*U*” al conjunto de todos los elementos bajo discusión, y que deben de contener reglas claras que establezcan cuando un objeto es miembro o no de este; mientras que los subconjuntos son partes del conjunto original, es decir, son las muestras de la población.

Ya que la investigación es realizada en el Estado de Michoacán, el universo o población de estudio se conforma por los servidores públicos que desempeñan tareas de nivel de mando medio y superior en la Administración Pública estatal centralizada, que de acuerdo con información recopilada a través de los portales de transparencia de cada dependencia corresponde a 949 servidores públicos.

3.2. Muestra

De acuerdo con Kerlinger y Lee (2002), establecer una muestra significa tomar una porción que se considera como representativa del universo de estudio, pudiendo esta ser probabilística, en la que se utiliza alguna forma de muestreo aleatorizado en una o más de sus etapas, o bien, no probabilística, como es el caso del muestreo por cuotas o el muestreo propositivo, en los que el énfasis radica en la persona que hace el muestreo, pues esta debe conocer ampliamente a la población y el fenómeno de estudio. Dentro del muestreo probabilístico se pueden enlistar:

- I. Muestreo aleatorio simple, en el que se toma una porción del universo de estudio, de forma que cada miembro de esa población tenga la misma probabilidad de resultar seleccionado.
- II. Muestreo estratificado, en el que se divide a la población en estratos, y posteriormente se seleccionan muestras aleatorias de cada uno, con lo cual se reduce la cantidad de variabilidad y el costo de recolección y análisis de datos.

- III. Muestreo por racimos, en el que el universo se divide en racimos, que son conjuntos de elementos muestrales unidos por alguna característica en común, y posteriormente estos son muestreados aleatoriamente.
- IV. Muestreo sistemático, que es una variación del muestreo aleatorio simple, pero supone que el universo consiste en elementos que están ordenados de alguna forma.

De acuerdo con Samaja (2004), una muestra resulta relevante si proporciona conocimiento de su universo, o bien, si constituye evidencia acerca de una característica de este; no obstante, señala tres distintos contextos para establecer la muestra:

- I. En un diseño exploratorio el número de sujetos que conformarán la muestra no resulta tan relevante como las características de estos, que deben ser pertinentes al tipo de preguntas planteadas en la investigación, por lo que se trata de muestras finalísticas.
- II. En un diseño descriptivo, al ignorarse los valores en el universo, se puede utilizar el muestreo aleatorio, que son aquellas que se obtienen siguiendo un procedimiento de selección al azar, y permiten conocer, bajo probabilidad matemática, el riesgo que se corre; o bien, muestreo no aleatorio, que resulta de la aplicación de cualquier otro tipo de procedimiento.
- III. Por último, en los diseños de verificación de hipótesis causales no se busca cubrir el criterio de representatividad, sino que se avoca a poner bajo control la mayor cantidad posible de variables a través de cuotas de análisis en los que existan cantidades semejantes que difieren solamente en la variable independiente.

Por tal motivo, para efectos de la investigación se estableció la muestra a través del procedimiento de muestreo aleatorio, con el que la posibilidad para cada servidor público de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán de ser seleccionado fue de 1/949.

Ahora bien, el tamaño de la muestra depende, según Samaja (2004), de la variabilidad que presenta normalmente el atributo estudiado en el universo, el margen de precisión con el que se realizará la estimación y el nivel de confiabilidad que se pretende depositar en la muestra.

La muestra se obtuvo a través de la fórmula para poblaciones finitas (Aguilar-Barojas, 2005):

$$n = \frac{N * Z \frac{Z}{\alpha} p * q}{e^2(N - 1) + Z \frac{Z}{\alpha} p * q}$$

En dónde:

N= 949

Z = Valor crítico de Z a un nivel de confianza del 95% = 1.96²

p = 0.5

q = 1-p = 0.5

e = 5% = 0.05²

En este caso, el valor del estadístico Z corresponde al nivel de confianza deseado, que es fijado a criterio del investigador, siendo los más comunes los que se muestran en la tabla 2, eligiendo para este caso un nivel de confianza del 95%.

Tabla 2

Valor del estadístico Z según los niveles de confianza más utilizados

% error	Nivel de confianza	Valor de Z calculado en tablas	Valor e
1	99%	2.58	0.1
5	95%	1.96	0.05
10	90%	1.64	0.1

Nota: Elaboración propia con base en Aguilar-Barojas (2005).

Sustituyendo los valores en dicha ecuación, se obtuvo lo siguiente:

$$n = \frac{949 * 1.96^2(0.5 * 0.5)}{0.05^2(949 - 1) + 1.96^2(0.5 * 0.5)}$$

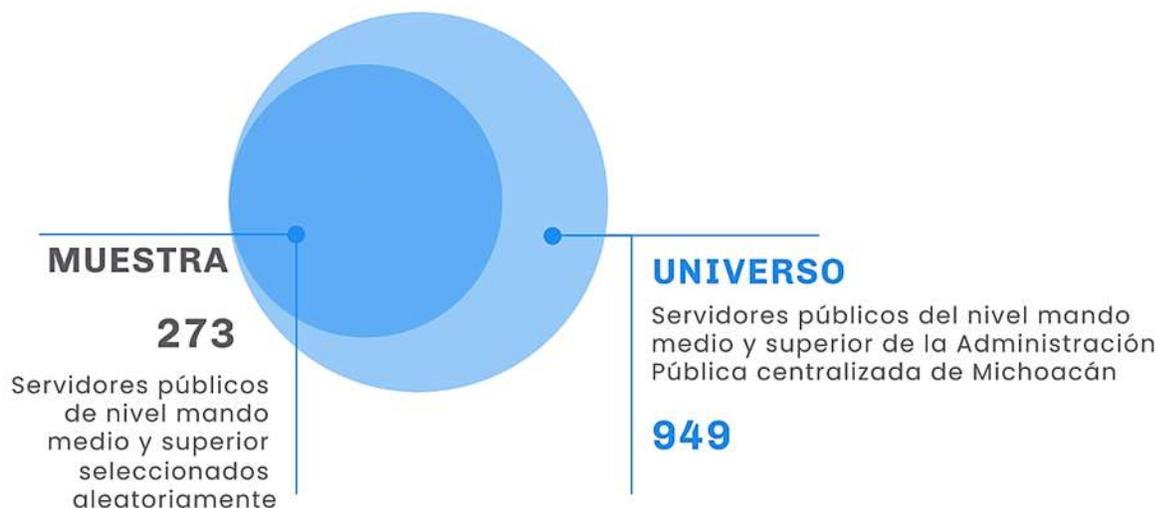
$$n = \frac{949 * 3.8416(0.25)}{0.0025(948) + 3.8416(0.25)}$$

$$n = \frac{949 * 0.9604}{2.37 + 0.9604} = \frac{911.4196}{3.3304} = 273.6667067$$

De lo anterior resulta un tamaño muestral para un nivel de confianza del 95%, y con un margen de error de 5%, de 273 servidores públicos de nivel de mando medio y superior de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán, como indica la figura 25.

Figura 25

Delimitación del universo y muestra de la investigación



Nota: Elaboración propia.

A partir de dicha muestra, con la fórmula establecida para llevar a cabo la afijación proporcional de la muestra o estratificación, con la fórmula:

$$n_h = \frac{N_h}{N} * n$$

Dónde:

$$n = 273$$

$$N = 949$$

En la tabla 3 se establecen los estratos o proporciones, según el número de unidades que conforma cada uno de estos, lo que se determinó en función de su tamaño, de forma que cada una de las dependencias que serán analizadas conforma un estrato.

Tabla 3

Distribución de la muestra por cada dependencia de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán.

Dependencia	Número de servidores públicos	Factor n	Muestra
Secretaría de Gobierno	77	0.28767123	22.1506847
Secretaría de Finanzas y Administración;	137	0.28767123	39.4109585
Secretaría de Contraloría;	131	0.28767123	37.6849311
Secretaría de Seguridad Pública;	126	0.28767123	36.246575
Secretaría de Desarrollo Económico;	35	0.28767123	10.0684931
Secretaría de Turismo;	30	0.28767123	8.6301369
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;	37	0.28767123	10.6438355
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;	57	0.28767123	16.3972601
Secretaría de Medio Ambiente;	16	0.28767123	4.60273968
Desarrollo Urbano y Movilidad	23	0.28767123	6.61643829
Secretaría de Educación;	151	0.28767123	43.4383557
Secretaría de Cultura;	22	0.28767123	6.32876706
Secretaría de Salud;	58	0.28767123	16.6849313
Secretaría de Bienestar;	28	0.28767123	8.05479444
Secretaría del Migrante	9	0.28767123	2.58904107
Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas.	12	0.28767123	3.45205476

Nota: Elaboración propia con base en la estructura orgánica de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán 2023.

3.3. Instrumento de investigación

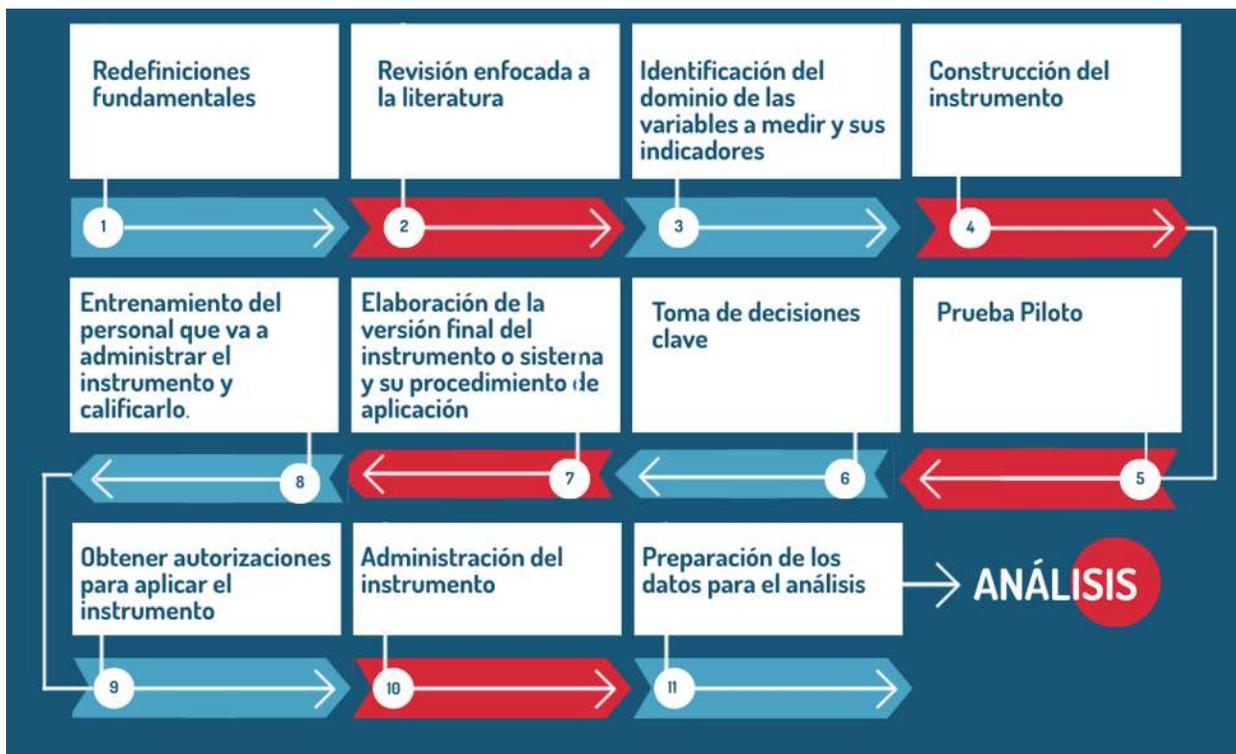
Los instrumentos de la investigación son, siguiendo a Samaja (2004), “los dispositivos materiales para ejecutar la operación de los indicadores en los contextos” (p. 304), y distingue en su construcción dos momentos: la operacionalización, que es la tarea orientada a completar las definiciones operacionales previamente adoptadas, identificando los procedimientos precisos que

deberán efectuarse para su medición, es decir, dará como resultado los indicadores con los que se realizarán las mediciones respectivas; y la elaboración del instrumento, que se enfoca a los hechos y dispositivos materiales, y su diseño y calibración.

Para su construcción, Hernández-Sampieri et al. (2014) establecen 11 fases que deben seguirse, que se muestra en la figura 26, y que son aplicables para los diversos tipos de instrumentos: las primeras siete fases correspondientes al desarrollo del instrumento, y las fases siguientes a su administración y preparación de los datos para el análisis.

Figura 26

Fases en la construcción de un instrumento de investigación



Nota: Elaboración propia con base en Hernández-Sampieri et al. (2014).

De acuerdo con Kerlinger y Lee (2002), el método de observación y recolección de datos que más se utiliza en las ciencias del comportamiento es el de pruebas y escalas, a las que definen como un conjunto de símbolos o valores numéricos que se pueden asignar al comportamiento de los individuos a quienes se aplica, y puede utilizarse tanto como instrumento de medición, como para indicar los valores numéricos sistematizados del instrumento utilizado.

Las escalas más conocidas o utilizadas son, según Hernández-Sampieri et al. (2014):

- I. Escalograma de Guttman, que consiste en presentar al participante juicios o afirmaciones respecto al concepto u objeto de actitud, a través de diversas categorías de escala, cada una con un valor numérico, y que presenta las frases en diferentes intensidades.
- II. Diferencial semántico, que es una escala de medición ordinal que consiste en presentar al participante una serie de pares de adjetivos opuestos con los cuáles se califica al objeto de actitud, con opción de elegir entre siete opciones de respuesta que indican que tan estrechamente se relaciona el objeto con el adjetivo de un extremo u otro.
- III. Escala tipo Likert, que consiste en un conjunto de ítems que se presentan en forma de afirmaciones que expresan una relación lógica, y constan generalmente de cinco puntos o categorías como opción de respuesta, solicitando al participante su reacción eligiendo una de estas para cada afirmación.

Otra forma de presentar los tipos de escalas de actitud se encuentra en Kerlinger y Lee (2002), quienes las clasifican en escalas de puntuación sumada, categoría a la que pertenece la escala tipo Likert; las escalas acumulativas, en dónde encontramos el escalograma de Guttman; y las escalas de intervalos aparentemente iguales de Thurstone, que tienen como característica el permitir escalar los reactivos de actitud, pues cada reactivo tiene asignado un valor que indica la fortaleza de la actitud de la respuesta para este.

En la escala de tipo Likert, que fue desarrollada por Rensis Likert desde 1932, se considera que todas las afirmaciones o ítems presentados tienen igual peso en la medición de la actitud, y pueden tener dirección favorable o desfavorable. Aunque regularmente se escala a través de cinco categorías, en caso de que los participantes tengan poca capacidad de discriminar, pueden considerarse de dos a tres categorías, o bien, en caso contrario, pueden ampliarse las categorías a siete, no obstante, el número definido de categorías debe aplicarse al total de ítems o afirmaciones que contenga el instrumento (Hernández-Sampieri et al., 2014).

Las escalas de puntuación sumada, como es la escala de Likert, permiten la expresión de la intensidad de la actitud objeto de análisis, que se obtiene en la suma de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los ítems o afirmaciones, es decir, dan como resultado una puntuación de actitud

del participante, concentrándose en los participantes y sus ubicaciones dentro de la escala (Kerlinger y Lee, 2002).

Ahora bien, el cuestionario como instrumento de recolección de datos consiste en un conjunto de preguntas con respecto a una o más variables objeto de medición, por lo que este debe ser congruente con el planteamiento del problema y las hipótesis de la investigación. Las preguntas pueden ser abiertas, que no delimitan las alternativas, o cerradas, en dónde se presentan las opciones de respuesta previamente definidas (Hernández-Sampieri et al., 2014)

Tomando en cuenta lo anterior, para la recolección de datos en la investigación se construyó una encuesta con reactivos cerrados y escalamiento de puntuación sumada tipo Likert, con las cuatro categorías de respuesta que se muestran en la tabla 4, mismo que se aplicó a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Michoacán que conforman la muestra.

Tabla 4

Tabla de equivalencias del instrumento.

Escala	Valor
Totalmente de acuerdo	4
De acuerdo	3
En desacuerdo	2
Totalmente en desacuerdo	1

Nota: Elaboración propia.

3.3.1. Definición operacional de las variables

Uno de los pasos más importantes dentro de la construcción del instrumento de investigación es la operacionalización de las variables, que implica establecer el conjunto de procedimientos y actividades que se llevarán a cabo para efectuar la medición de cada una de las variables. En caso de que para una variable se cuente con varias definiciones operacionales, la regla dicta que se debe elegir la que proporcione más información, sea más adecuada según el contexto, y sea más precisa (Hernández-Sampieri et al., 2014).

Por su parte, Kerlinger y Lee (2002) sostienen que la definición operacional asigna significado a un constructo o variable, especificando las actividades y operaciones que resultan necesarias

para poder medirlas, es decir, la forma en la que este tipo de definición refleja el significado de la variable es especificando las actividades que el investigador realizará para efectuar su medición. Dentro de esta etapa, los indicadores son, según Samaja (2004), las dimensiones observables que se eligen, a las que se aplicará un esquema de observación, y que deberán establecerse vigilando su especificidad, la sensibilidad del procedimiento y el costo. En tal sentido, en la tabla 5 se encuentra contenida la definición operacional de las variables de la investigación.

Tabla 5

Definición operacional de las variables de la investigación.

Variable	Definición conceptual	Definición operacional		Ítems
		Dimensión	Indicador	
V.D. Permanencia y promoción de los servidores públicos	La permanencia y promoción de los servidores públicos se entiende como los planes individuales de carrera y la definición de trayectorias de acuerdo con su perfil, así como el reconocimiento de su labor por medio de alternativas de ascenso, y otorgamiento de estímulos que contribuyan a lograr su permanencia y estabilidad laboral (ASF, 2010, p. 18).	Certeza y seguridad laboral	Protección y estabilidad laboral	1, 2, 3
			Clima laboral	4, 5, 6
			Satisfacción del personal	7, 8, 9
		Meritocracia interna	Percepción sobre influencia del mérito al interior de la dependencia	10, 11, 12
			Prácticas clientelares	13, 14, 15
V.I. 1 Servicio Civil de Carrera	Es un medio a través del cual, tomando como base el principio del mérito, aseguran la continuidad y la pureza en el funcionamiento de sus instituciones, proporcionando a los empleados mayor seguridad en sus empleos, pues se combate la rotación que se presenta con la salida y entrada de los gobernantes (Cordero, 2010).	Sistemas de gestión de ingreso del personal	Criterios de selección del personal	16, 17, 18
			Garantía y equidad de oportunidades	19, 20, 21
			Percepción de aplicación del principio de mérito	22, 23, 24
		Sistemas de promoción del personal	Percepción de los sistemas de promoción	25, 26, 27
			Criterios de ascenso y promoción del personal	28, 29, 30
		Sistemas de evaluación del personal	Evaluación del desempeño	31, 32, 33
			Reconocimiento y pertenencia a la institución	34, 35

V.I. 2 Mecanismos de capacitación	Los mecanismos de capacitación son actividades de formación y desarrollo de competencias (Siklodi, 2014).	Sistemas de capacitación del personal	Instrumentos de capacitación	36, 37, 38
			Promoción formativa	39, 40, 41
		Criterios del personal en torno a la capacitación	Percepción de relevancia de la capacitación	42, 43, 44
			Idoneidad de los mecanismos de acceso a la capacitación	45, 46

Nota: Elaboración propia.

A partir de esta operacionalización se estructuró la encuesta, que puede consultarse en el Anexo 1, y se integra por 46 ítems, cada uno de los cuales puede obtener un valor máximo y un valor mínimo, de acuerdo con la tabla 6, lo que permite establecer una escala general de medición para la promoción y permanencia de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán.

Tabla 6

Valores máximos y mínimos para cada variable.

Variable	Dimensión	Valor mínimo	Valor máximo
V.D. Permanencia y promoción de los servidores públicos	Certeza y seguridad laboral	2,457	9,828
	Meritocracia interna	1,638	6,552
V.I. 1 Servicio Civil de Carrera	Sistemas de gestión de ingreso del personal	2,457	9,828
	Sistemas de promoción del personal	1,638	6,552
	Sistemas de evaluación del personal	1,365	5,460
V.I. 2 Mecanismos de capacitación	Sistemas de capacitación del personal	1,638	6,552
	Criterios del personal en torno a la capacitación	1,365	5,460

Nota: Elaboración propia.

3.3.2. Aplicación de la prueba piloto

La prueba piloto se aplicó a una submuestra conformada por 22 servidores públicos de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, conforme a la tabla 7, mismos que fueron seleccionados de manera aleatoria conforme se pudo tener acceso para su aplicación. La encuesta fue respondida por los individuos de manera directa, a través de un formulario digital que se elaboró a través de Google Forms.

Tabla 7

Encuestas de la prueba piloto aplicadas según dependencia de la Administración Pública del Estado de Michoacán

Dependencia	Número de encuestas aplicadas
Secretaría de Gobierno	4
Secretaría de Igualdad Sustantiva y desarrollo de las Mujeres	2
Secretaría de Educación	3
Secretaría de Salud	2
Secretaría de Seguridad Pública	1
Secretaria de Cultura	1
Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural	1
Secretaría de Desarrollo Económico	2
Secretaría de Turismo	2
Coordinación del Sistema Penitenciario	1
Instituto de la Juventud Michoacana	1
Secretaría del Bienestar	2
Total	22

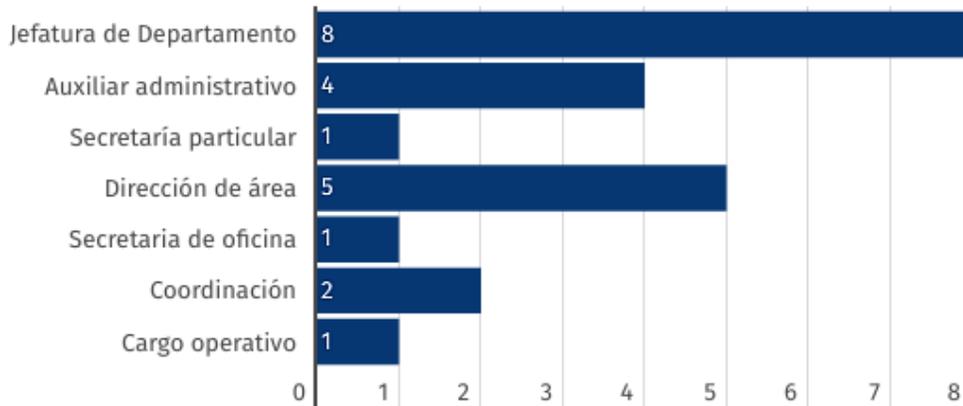
Nota: Elaboración propia.

En relación con la edad observada, de los 22 servidores públicos que conformaron la submuestra de la prueba piloto, fueron 6 los que se encontraron por debajo de los 20 años, lo que representa el 27.27% del total. Por otro lado, más del 30% del total de individuos que fueron estudiados ostentan un nivel de jerarquía de puesto de jefatura de departamento, seguido por el cargo de auxiliar administrativo y de dirección de área, como se observa en la figura 27. Cabe puntualizar que se

encuestó individuos que no ostentan un nivel de puesto de mando medio y superior únicamente para efectos de la prueba piloto.

Figura 27

Distribución de los niveles de puesto de los servidores públicos encuestados



Nota: Elaboración propia.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, y conforme a la codificación del instrumento, los valores para cada variable se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8

Resultados obtenidos en la prueba piloto, conforme a la codificación del instrumento.

	Variable	Resultado	Valor mínimo	Valor máximo
VARIABLES INDEPENDIENTES	V.I. 1 Política basada en mecanismos de capacitación permanentes	646	154	770
	V.I. 2 Política pública de profesionalización basada en el mérito	979	242	1,210
VARIABLE DEPENDIENTE	V.D. Permanencia y promoción de los servidores públicos	2,083	550	2,750
	Puntaje total de la encuesta	3,708	946	4,730

Nota: Elaboración propia.

3.3.3. Fiabilidad del instrumento de investigación

Para tener certeza de que el instrumento de investigación se traduzca en mediciones que sirvan a los propósitos de la investigación, debe determinarse que su consistencia interna es adecuada, es decir, se debe verificar que su aplicación repetida por un mismo individuo produce los mismos resultados, para lo cual, si bien existen diversas técnicas, todas utilizan fórmulas que permiten obtener coeficientes de fiabilidad con valores que deben oscilar entre cero y uno, de forma que el uno significa la máxima fiabilidad, siendo el alfa de Cronbach la medida más utilizada (Hernández-Sampieri et al., 2010).

Para la aplicación de la prueba para obtener el coeficiente alfa de Cronbach se utilizó el software estadístico IBM SPSS Statistics, obteniendo los resultados que se muestran en la tabla 9.

Tabla 9

Alfa de Cronbach de la prueba piloto

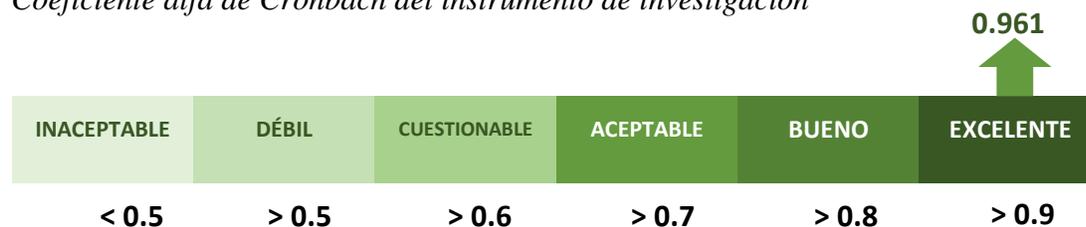
Resumen de procesamiento de casos				Estadísticas de fiabilidad	
				Alfa de Cronbach	N de elementos
Casos	Válido	22	100.00	.961	43
	Excluido	0	.0		
	Total	22	100.00		
a. La eliminación por lista se basa en todas las variables del procedimiento					

Nota: Elaboración propia con información del software SPSS.

De esta forma, puede determinarse que el instrumento utilizado en la prueba piloto tiene una alta consistencia interna, que se traduce en un grado de fiabilidad muy alto, como indica la figura 28.

Figura 28

Coefficiente alfa de Cronbach del instrumento de investigación



Nota: Elaboración propia.

3.3.4. Validez del instrumento de investigación

Como afirman Kerlinger y Lee (2002), la validez se relaciona con la posibilidad de comprobar que el instrumento de investigación realmente está midiendo lo que se pretende medir, siendo la primera de estas la validez de contenido, con la cual se analiza la relevancia de los ítems considerados, o dicho de otra forma es la representatividad del contenido del instrumento de investigación.

Para verificar la validez de contenido del instrumento de investigación, se pidió a un experto su intervención, a quien se le envió la matriz de operacionalización de las variables junto a un certificado de validez que se encuentra en el anexo 2, para evaluar la claridad, la pertinencia y la relevancia de cada uno de los ítems del instrumento, de lo cual se obtuvo un índice de validez de contenido de 0.92, mientras que cada ítem reportó una validez por encima de 0.8. Con dichos resultados, y atendiendo las recomendaciones emitidas por el experto, se considera válido para efectos de su aplicación, en relación con su contenido.

3.3.5. Versión final del instrumento de la investigación

Si bien los resultados obtenidos en cuanto a la validez y la consistencia interna o fiabilidad de la prueba piloto resultaron satisfactorios, sí se realizaron correcciones con el objetivo de mejorar la comprensión del encuestado, sustituyendo algunos términos que no se entendían con claridad, se añadieron 3 ítems para fortalecer la medición de las variables, y se modificó el escalamiento posible en las respuestas, que originalmente fue construido a partir de cinco categorías de respuesta, eliminando una que estaba originando un sesgo en las respuestas obtenidas. De esta forma, la estructura del instrumento en su versión final puede observarse en la tabla 10.

Tabla 10

Distribución de los ítems del instrumento.

Variable	Número de ítems
Variable dependiente: Permanencia y promoción.	15
Variable independiente 1: Servicio Civil de Carrera.	20
Variable independiente 2: Mecanismos de capacitación.	11

Nota: Elaboración propia.

Quedó conformado por 46 ítems, y su aplicación se realizó a través de un formulario en Google Forms, para ser el entrevistado quien respondiera de manera directa, sin recopilar datos personales, con el objetivo de evitar que pudieran sentir temor de tener represalias laborales por sus respuestas.

3.4. Análisis estadístico mediante mínimos cuadrados parciales (Partial Least Squares Regression): principios de la modelización

Para la presente investigación se utilizó el análisis estadístico, a través de la modelización de ecuaciones estructurales denominada mínimos cuadrados parciales, que es una técnica de análisis de datos multivariados considerada de segunda generación, y que ha cobrado relevancia en los últimos años en distintas disciplinas, entre las que se encuentran las ciencias sociales, por su utilidad en estudios explicativos y predictivos (Olea-Flores et al., 2021). Si bien las técnicas de primera generación vienen siendo utilizadas con éxito en el campo de las ciencias sociales, las técnicas de segunda generación, conocidas como modelización de ecuaciones estructurales, se han popularizado principalmente debido a que permiten la incorporación de variables no observables que se miden a través de variables observables, es decir, de indicadores (Hair et al., 2017).

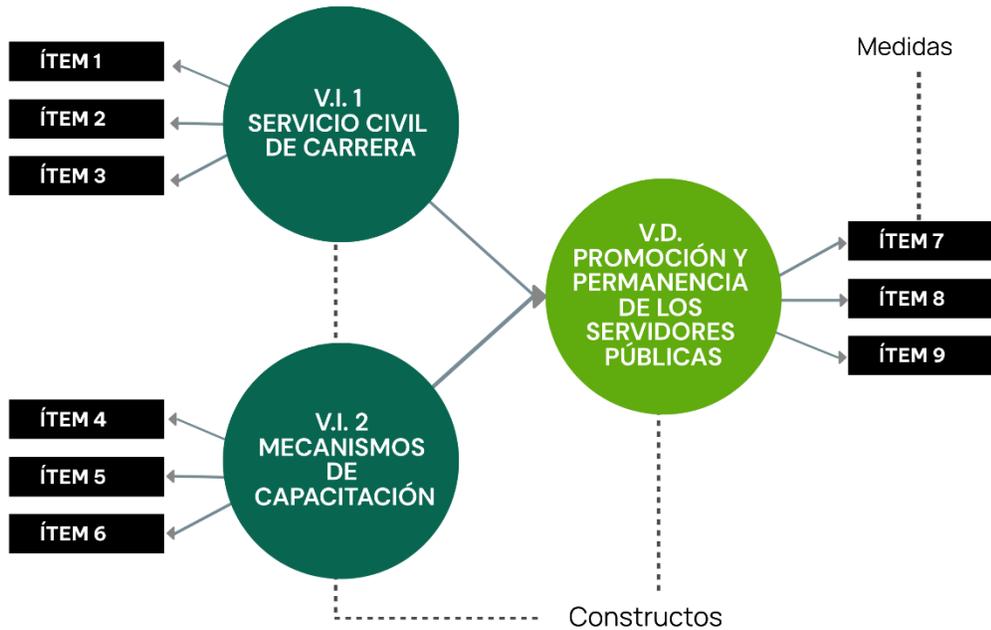
La modelización PATH, como se conoce a la técnica de Partial Least Squares (PLS-SEM), tiene su origen en el investigador econométrico Herman Wold, cuyas primeras aplicaciones se realizaron en el campo de la economía, proponiéndose como un procedimiento de estimación basado en componentes distintos al modelo clásico que se basa en la covarianza, y que resuelve por separado los bloques del modelo de medición, para posteriormente estimar los coeficientes de trayectoria en el modelo estructural, por lo cual se le considera un enfoque de modelado suave en el que no se realizan supuestos sólidos, y por tanto, se trata de un enfoque más exploratorio que confirmatorio (Esposito et al., 2010).

El proceso sistemático para aplicar el PLS-SEM, como especifica Hair et al. (2017), lleva a la elaboración de un diagrama conocido como nomograma o modelo PATH, que se compone de un modelo estructural que resulta la fase 1 del proceso, y que describe las relaciones entre las variables latentes, para lo cual se debe considerar la secuencia de los constructos y las relaciones entre estos, y un modelo de medida que describe las relaciones entre las variables latentes y sus indicadores o medidas, lo que viene a constituir la segunda fase del proceso.

Los dos elementos descritos en el párrafo inmediato anterior fueron considerados para la elaboración del nomograma o modelo path que se muestra en la figura 29, en el que los constructos están representados por elipses, y conforman el modelo estructural, siendo estas las variables latentes, mientras que las variables observables se representan por rectángulos. Como se puede visualizar, se eligió un modelo de medida reflectivo, de forma que las flechas van desde cada constructo hasta sus variables indicador, lo que significa que es el constructo el que causa la medida, y cada uno de los indicadores reflectivos pueden considerarse como muestras representativas de los posibles ítems disponibles desde el dominio conceptual del constructo.

Figura 29

Modelo PATH inicial de la investigación



Nota: El número de ítems del nomograma se utiliza solo para fines ilustrativos. Elaboración propia con base en el software SmartPLS4.

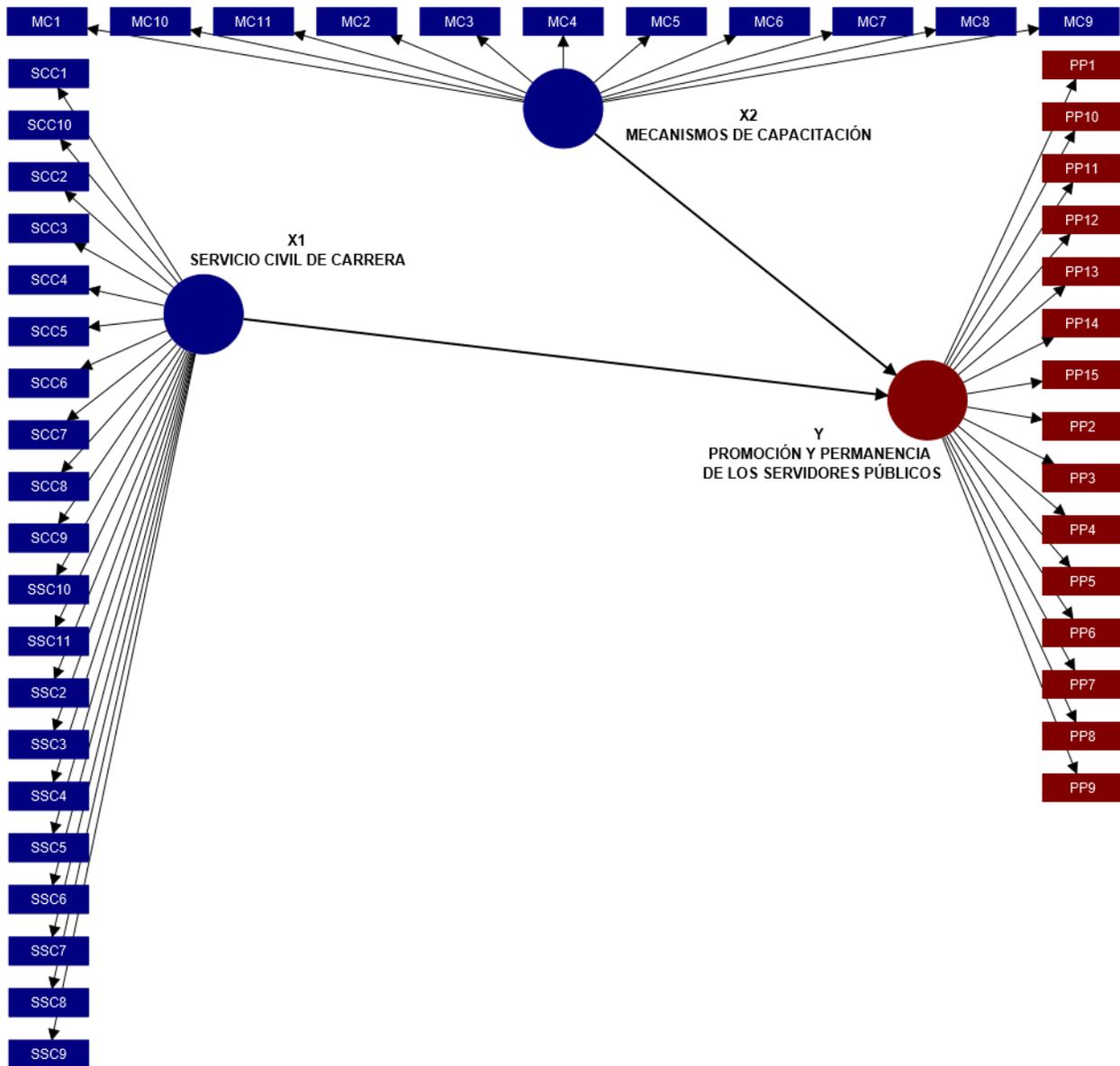
3.4.1. Análisis del modelo de medida del PLS-SEM

A partir de la aplicación del instrumento de investigación se obtuvo la matriz de datos que sirve de input a los indicadores del nomograma, y que se encuentra contenida en el anexo 3, con lo cual se llevó a cabo el análisis siguiendo las directrices del modelo planteado en la figura 29, y se obtuvo el modelo PATH inicial que se muestra en la figura 30. Como se especificó con

anterioridad, se eligió un modelo de medida reflectivo, en el que los coeficientes son estimados por medio de regresiones simples de cada indicador sobre su correspondiente constructo (Hair et al., 2017), y como puede observarse, cuenta con dos variables latentes exógenas y una variable latente endógena, cuyas relaciones van de los constructos a sus respectivos indicadores.

Figura 30

Representación del Modelo path inicial



Nota: Elaboración en el software estadístico SmartPLS4.

3.4.1.1. Fiabilidad de consistencia interna del modelo

El primer criterio que se evalúa es la fiabilidad de consistencia interna del modelo, para lo cual se utiliza tradicionalmente el Coeficiente alfa de Cronbach, cuyos valores se obtienen a partir de la siguiente fórmula:

$$\alpha = \left[\frac{M}{M - 1} \right] \left[\frac{\sum_{i=1}^M S_i^2}{S_T^2} \right]$$

Dónde:

M = Número de ítems

S_i^2 = Varianza del indicador *i* de un determinado constructo

S_T^2 = Varianza de la suma de todos los indicadores del constructo

Así mismo, y dadas las limitaciones de este coeficiente, resulta conveniente utilizar también el Índice de Fiabilidad Compuesta (IFC), que considera los distintos valores de las cargas externas de los indicadores, y se representa con la fórmula:

$$P_c = \frac{(\sum_{i=1}^M l_i)^2}{(\sum_{i=1}^M l_i)^2 + \sum_{i=1}^M \text{var}(e_i)}$$

Dónde:

l_i = Carga externa estandarizada de la variable indicador *i*

M = Número de indicadores o ítems

e = error de medida de la variable indicador *i*

var(e) = Varianza del error de medida que se define como $1 - l_i$

Estas dos medidas arrojan valores que oscilan entre 0 y 1, siendo los valores más cercanos a 1 los que representan un mayor nivel de fiabilidad, considerándose aceptables valores por arriba de 0.70. De ello, puede establecerse que la consistencia interna se encuentra en valores óptimos, como se observa en la Tabla 11; no obstante, considerando que tanto el alfa de Cronbach como el IFC presentan limitaciones importantes; el primero como una medida conservadora, y el segundo en el sentido de que suele sobreestimar la fiabilidad de consistencia interna, la fiabilidad real puede estimarse en un valor ubicado entre ambas medidas.

Tabla 11*Resultados de las pruebas de fiabilidad de consistencia interna del modelo*

Variable	Alfa de Cronbach	Fiabilidad compuesta (rho_a)	Fiabilidad compuesta (rho_c)	Varianza extraída media (AVE)
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.933	0.943	0.94	0.441
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	0.912	0.924	0.927	0.545
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.869	0.894	0.89	0.361

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos del software estadístico SmartPLS4.

En cuanto a la varianza extraída media (AVE), de acuerdo con Hair et al. (2017) se utiliza para determinar la validez convergente a nivel de constructo, y es el grado en el que existe correlación positiva entre una medida y medidas alternativas del mismo constructo. Dicho de otra forma, se define como el valor medio total de las cargas al cuadrado de los indicadores de cada constructo, y se calcula a partir de la fórmula:

$$AVE = \frac{(\sum_{i=1}^M l_i^2)}{M}$$

En la tabla 11 se puede observar también el valor de la AVE para cada constructo, buscándose valores por encima de 0.50, criterio que solo cumple la variable mecanismos de capacitación, cuyo valor es de 0.545. Por ende, siguiendo las directrices de la modelización PLS-SEM, se procede a analizar la fiabilidad de cada indicador a través del análisis de sus cargas externas, que se pueden observar en la Tabla 12.

Tabla 12*Análisis de cargas externas de los indicadores*

ÍTEM	X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
MC1		0.814	
MC10		0.661	
MC11		0.692	
MC2		0.777	
MC3		0.709	
MC4		0.821	
MC5		0.825	

MC6		0.823	
MC7		0.359	
MC8		0.706	
MC9		0.806	
PP1			0.273
PP10			0.739
PP11			0.710
PP12			0.753
PP13			0.709
PP14			0.734
PP15			0.632
PP2			0.521
PP3			0.412
PP4			0.487
PP5			0.620
PP6			0.610
PP7			0.607
PP8			0.514
PP9			0.473
SCC1	0.719		
SCC10	0.562		
SCC2	0.585		
SCC3	0.736		
SCC4	0.728		
SCC5	0.664		
SCC6	0.425		
SCC7	0.742		
SCC8	0.633		
SCC9	0.677		
SSC10	0.690		
SSC11	0.595		
SSC2	0.620		
SSC3	0.600		
SSC4	0.698		
SSC5	0.741		
SSC6	0.730		
SSC7	0.757		
SSC8	0.640		
SSC9	0.640		

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos del software estadístico SmartPLS4.

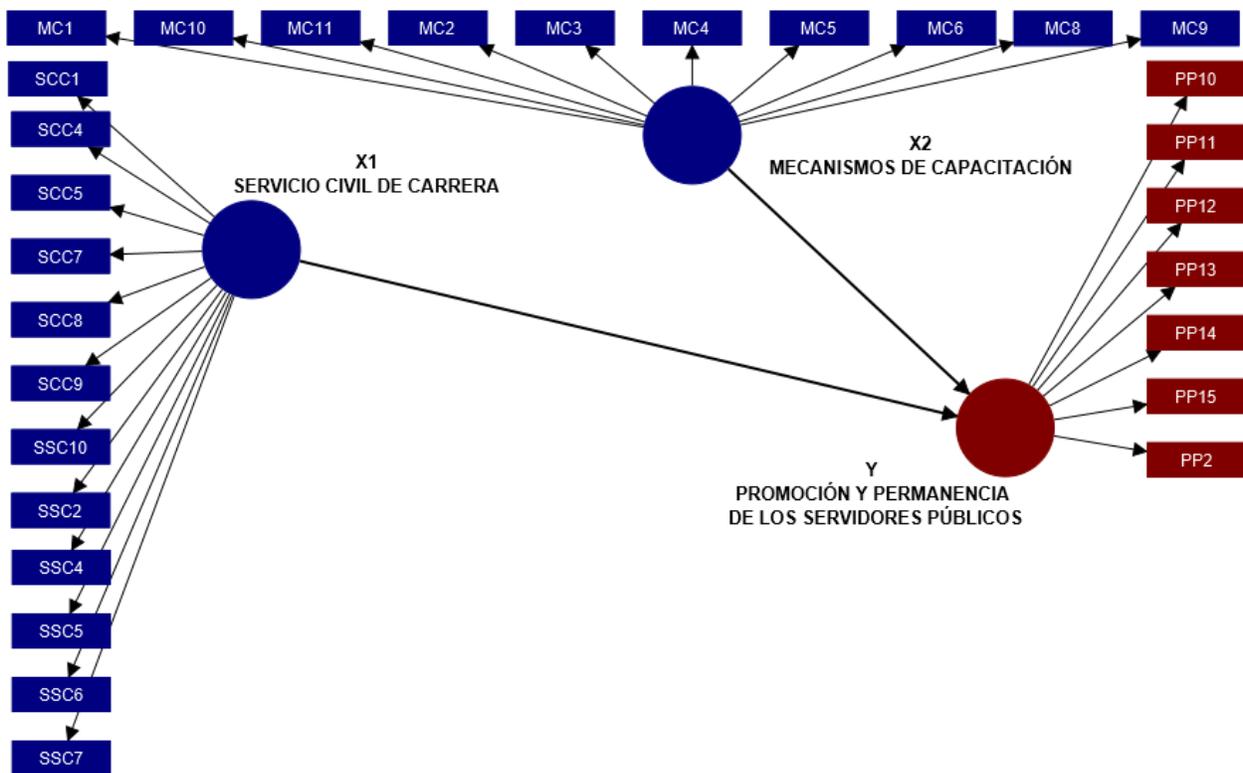
De dicho análisis puede observarse que existen indicadores cuya carga externa se encuentra por debajo de los valores mínimos aceptables de 0.40, mismos que deben depurarse teniendo en cuenta

su impacto sobre la validez de contenido, y múltiples indicadores cuyo valor se encuentra por arriba de 0.40 y por debajo de 0.70, para los cuáles se debe analizar el impacto de su depuración en la fiabilidad de consistencia interna, para eliminarse únicamente en caso de que incremente las medidas por encima de los valores mínimos (Hair et al., 2017).

Siguiendo estas directrices, se eliminaron 17 indicadores, a partir de lo cual se obtuvo el nomograma que se representa en la figura 31.

Figura 31

Nomograma con los indicadores depurados, según sus cargas externas



Nota: Elaboración propia en el software estadístico SmartPLS4.

Por tal motivo, la matriz de cargas externas final quedó representada como se muestra en la tabla 13, en la que, si bien aún existen indicadores cuyo valor se encuentra por debajo de 0.70, se consideró que no era necesario eliminarlos debido a que las medidas de fiabilidad de consistencia interna, es decir, el alfa de Cronbach, el IFC y el AVE ya se encuentran por encima de los valores mínimos, como puede observarse en la tabla 14.

Tabla 13*Matriz de cargas externas del modelo, posterior a la depuración de indicadores*

ÍTEM	X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
MC1		0.822	
MC10		0.657	
MC11		0.692	
MC2		0.787	
MC3		0.725	
MC4		0.823	
MC5		0.821	
MC6		0.819	
MC8		0.695	
MC9		0.802	
PP10			0.726
PP11			0.709
PP12			0.791
PP13			0.782
PP14			0.810
PP15			0.717
PP2			0.557
SCC1	0.725		
SCC4	0.759		
SCC5	0.681		
SCC7	0.735		
SCC8	0.635		
SCC9	0.689		
SSC10	0.653		
SSC2	0.637		
SSC4	0.689		
SSC5	0.779		
SSC6	0.754		
SSC7	0.757		

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.**Tabla 14***Medidas de fiabilidad de consistencia interna una vez depurados los indicadores*

	Alfa de Cronbach	Fiabilidad compuesta (rho_a)	Fiabilidad compuesta (rho_c)	Varianza extraída media (AVE)
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.911	0.922	0.924	0.503
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	0.921	0.924	0.934	0.588

Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.853	0.867	0.889	0.536
--	-------	-------	-------	-------

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Para llevar a cabo el análisis de la validez discriminante del modelo se cuenta con diversos métodos, según especifica Hair et al. (2017), que permiten determinar el grado en el que cada constructo es distinto a los otros, siguiendo estándares empíricos. El primero de estos es el análisis de cargas cruzadas, que se verifica mediante una tabla de cargas cruzadas, misma que encuentra contenida en la tabla 15.

Tabla 15

Tabla de análisis de cargas cruzadas

ÍTEM	X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
MC1	0.539	0.822	0.511
MC10	0.405	0.657	0.463
MC11	0.446	0.692	0.360
MC2	0.564	0.787	0.461
MC3	0.539	0.725	0.533
MC4	0.491	0.823	0.459
MC5	0.518	0.821	0.494
MC6	0.500	0.819	0.454
MC8	0.478	0.695	0.429
MC9	0.468	0.802	0.468
PP10	0.448	0.406	0.726
PP11	0.457	0.387	0.709
PP12	0.554	0.486	0.791
PP13	0.519	0.524	0.782
PP14	0.626	0.512	0.81
PP15	0.569	0.449	0.717
PP2	0.338	0.319	0.557
SCC1	0.725	0.384	0.51
SCC4	0.759	0.495	0.61
SCC5	0.681	0.411	0.48
SCC7	0.735	0.558	0.459
SCC8	0.635	0.356	0.245
SCC9	0.689	0.434	0.375
SSC10	0.653	0.573	0.356

SSC2	0.637	0.347	0.421
SSC4	0.689	0.361	0.454
SSC5	0.779	0.499	0.671
SSC6	0.754	0.565	0.623
SSC7	0.757	0.51	0.467

Nota: Elaboración propia con resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

3.4.1.2. Análisis de la validez discriminante

La validez discriminante del modelo se refiere al grado en el que los constructos son realmente distintos entre sí, misma que puede obtenerse por medio del análisis de cargas cruzadas, el criterio conocido como heterotrait-monotrait HTMT (Hair et al., 2017), o el criterio propuesto por Fornell y Larcker (1981), quienes sostuvieron que el error de medición tratándose de constructos teóricos suele ser inevitable, y propusieron un método para superar las limitaciones de los que se utilizaban en ese momento.

Hair et al (2017) establece que este criterio compara las raíces cuadradas de los valores de AVE con las correlaciones de las variables latentes, de forma que en la tabla 16, situados en la diagonal y señalados en color verde, pueden observarse dichos valores y verificar que sean mayores a sus correlaciones más altas con cada constructo, que son los valores contenidos en la misma fila, en cada una de las otras variables. De ello deriva que, siguiendo este criterio, es posible establecer que existe validez discriminante.

Tabla 16

Tabla de Fornell y Larcker para determinar la existencia de validez discriminante

	X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.709		
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	0.649	0.767	
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.698	0.61	0.732

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Por otro lado, se aplicó la prueba de HTMT, que permite estimar lo que sería la correlación entre dos constructos si estos fuesen medidos de una forma perfecta, motivo por el cual se le conoce

también como correlación desatenuada (Hair et al., 2017). Sus resultados se encuentran contenidos en la Tabla 17, en la que se puede verificar que los valores de la ratio se encuentran por debajo del valor máximo aceptado, que es de 0.85, cumpliéndose para los tres casos que pueden observarse.

Tabla 17

Prueba de validez discriminante con el criterio HTMT

	Ratio Heterotrait-Monotrait (HTMT)
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN <-> X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.702
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <-> X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.742
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <-> X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	0.676

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Una vez verificada la existencia de validez discriminante, se llevó a cabo el análisis de los intervalos de confianza para este criterio mediante la técnica de *bootstrapping* con sesgo corregido, cuyos resultados se muestran en la tabla 18, y que permite obtener una distribución del estadístico HTMT.

Tabla 18

Intervalos de confianza para la prueba HTMT

	Muestra original (O)	Media de la muestra (M)	Sesgo	2.50%	97.50%
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN <-> X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.702	0.702	0	0.62	0.775
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <-> X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA	0.742	0.744	0.002	0.643	0.835
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <-> X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	0.676	0.672	0.004	0.548	0.79

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Esta técnica consiste en extraer una serie de submuestras del conjunto de datos originales de manera aleatoria, con la que se estima el modelo, repitiéndose el proceso hasta que se genera un gran número de submuestras aleatorias, y con ello, los parámetros estimados para cada submuestra se usan para obtener los errores estándar de las estimaciones, a partir de lo cual se determina el

intervalo de confianza del *bootstrap*, debiendo verificarse que los valores se encuentren fuera del rango 1, lo que indicaría que los dos constructos son distintos (Hair et al., 2017). De lo anterior, resulta posible confirmar que ninguno de los valores se encuentra en dicho rango, por lo que se puede determinar que existe validez discriminante.

3.4.1.3. Resultados de la evaluación del modelo de medida

A partir de las pruebas aplicadas, en la tabla 19 se presentan de manera general los resultados obtenidos en la evaluación del modelo de medida, con lo que se concluye el análisis de la primera etapa del modelo.

Tabla 19

Resumen de resultados de la evaluación del modelo de medida

Variable latente	Indicador	Validez convergente		Fiabilidad de consistencia interna		Validez discriminante
		Carga	AVE	Fiabilidad compuesta	Alfa de cronbach	
MECANISMOS DE CAPACITACIÓN	MC1	0.822	0.588	0.924	0.921	Sí
	MC10	0.657				
	MC11	0.692				
	MC2	0.787				
	MC3	0.725				
	MC4	0.823				
	MC5	0.821				
	MC6	0.819				
	MC8	0.695				
	MC9	0.802				
PERMANENCIA Y PROMOCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	PP10	0.726	0.536	0.867	0.853	Sí
	PP11	0.709				
	PP12	0.791				
	PP13	0.782				
	PP14	0.81				
	PP15	0.717				
	PP2	0.557				
SERVICIO CIVIL DE CARRERA	SCC1	0.725	0.503	0.922	0.911	Sí
	SCC4	0.759				
	SCC5	0.681				
	SCC7	0.735				
	SCC8	0.635				
	SCC9	0.689				

	SSC10	0.653				
	SSC2	0.637				
	SSC4	0.689				
	SSC5	0.779				
	SSC6	0.754				
	SSC7	0.757				

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

3.4.2. Análisis del modelo estructural del PLS-SEM

Una vez que se ha comprobado la fiabilidad y validez de las medidas de los constructos del modelo en PLS-SEM, se procede a la evaluación del modelo estructural, que consiste en verificar la capacidad predictiva de los constructos endógenos, así como las relaciones entre los constructos, lo cual se evalúa fundamentalmente con base en criterios heurísticos. Debido a que la estimación de los coeficientes PATH puede estar sesgada, lo que es común en una regresión, el primer paso es examinar la presencia de colinealidad en el modelo estructural, lo que se basa en regresiones OLS de cada variable latente endógena, considerando sus constructos antecedentes. Para ello, se obtiene un factor de inflación de la varianza al que se denomina VIF, mismo que debe encontrarse por debajo de un valor de 5, que es el valor de tolerancia (Hairt et al., 2017).

Los valores VIF del modelo estructural se establecen en la tabla 20, en los que puede verificarse que no existen valores críticos de colinealidad, pues estos se encuentran por debajo del valor de tolerancia.

Tabla 20

Determinación de colinealidad para el modelo estructural

VARIABLES	VIF
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA _DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	1.726
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA _DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	1.726

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Posteriormente, una vez ejecutado el algoritmo PLS-SEM, se obtienen los valores de los coeficientes PATH, que son las estimaciones de las relaciones hipotetizadas entre los constructos, mismos que se muestran en la tabla 21.

Tabla 21*Valores del coeficiente path para cada constructo*

VARIABLES	COEFICIENTES PATH
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.522
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.271

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Los valores de este coeficiente regularmente se encuentran entre -1 y +1, siendo los más cercanos a +1 los que representan relaciones positivas fuertes, y los más cercanos a -1 los que representan relaciones negativas fuertes. De esta forma, el valor de los coeficientes obtenidos indica que la variable Servicio Civil de Carrera presenta una relación más fuerte sobre la variable endógena, mientras que los mecanismos de capacitación tienen una relación que entra en la categoría de débil.

Ahora bien, resulta necesario validar la significación estadística de los coeficientes, para lo cual se utiliza la técnica de *bootstrapping*, que permite establecer el error estándar obteniendo los valores de los estadísticos *t* y *p* para todos los coeficientes estructurales. El primero se analiza desde valores superiores a 1.65, 1.96 y 2.57, para valores de significación de 10%, 5% y 1%, respectivamente. Por otro lado, el valor del estadístico *p*, que representa la probabilidad de rechazar de manera errónea una hipótesis nula verdadera, debe ser menor a 0.05 y 0.01 para niveles de significación de 5% y 10% (Hairt et al., 2017).

En la tabla 22 se muestran los resultados de la aplicación de esta técnica, es decir, los valores de los estadísticos citados, de lo cual se puede establecer que los valores de la muestra original del estadístico *t* son superiores a los valores críticos para todos los niveles de significación, lo que indica que los coeficientes son significativos.

Por otro lado, en cuanto al valor obtenido para el estadístico *p*, en el caso de ambos constructos se encuentran por debajo de los valores máximos para niveles de significación de 5% y 10%, lo que quiere decir que ambas variables presentan una relación significativa con la variable latente endógena.

Tabla 22*Significación de los coeficientes path de los constructos*

	Muestra original (O)	Media de la muestra (M)	Desviación estándar (STDEV)	Estadísticos t (O/STDEV)	Valores p
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.522	0.537	0.068	7.663	0
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.271	0.261	0.086	3.169	0.002

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Una vez que se han testado las relaciones del modelo estructural, se procede al análisis del valor del estadístico R^2 , que de acuerdo con Hair et al. (2017), es una medida que se utiliza para analizar el poder predictivo del modelo, cuyos valores van desde 0 hasta 1, de forma que a mayor valor es mayor el nivel de precisión en la predicción. Este coeficiente de determinación representa la cantidad de varianza que es explicada por todos los constructos antecedentes que están asociados a un constructo dependiente, considerándose valores de 0.25, 0.50 y 0.75 como débiles, moderados e importantes, respectivamente. En la tabla 23 se puede observar que el valor de la muestra original para el estadístico R^2 se encuentra por arriba de 0.50, por lo que puede establecerse que existe una relación importante.

Tabla 23*Valor del coeficiente R^2 de la variable latente endógena*

	Muestra original (O)	Media de la muestra (M)	Desviación estándar (STDEV)	Estadísticos t (O/STDEV)	Valores p
Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.530	0.545	0.046	11.610	0.000

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

Por otro lado, el valor del estadístico f^2 se observa en la Tabla 24, que representa la variación en el coeficiente R^2 cuando un constructo es suprimido del modelo, lo que permite conocer el impacto de tal constructo sobre los otros constructos endógenos (Hair et al., 2017).

Este coeficiente arroja, por ende, los efectos sobre la variable latente exógena, es decir, la variable dependiente, de forma que valores de 0.02, 0.15 y 0.35 representan efectos pequeños, moderados y grandes, respectivamente.

Tabla 24

Valor del coeficiente f^2 de la variable latente endógena

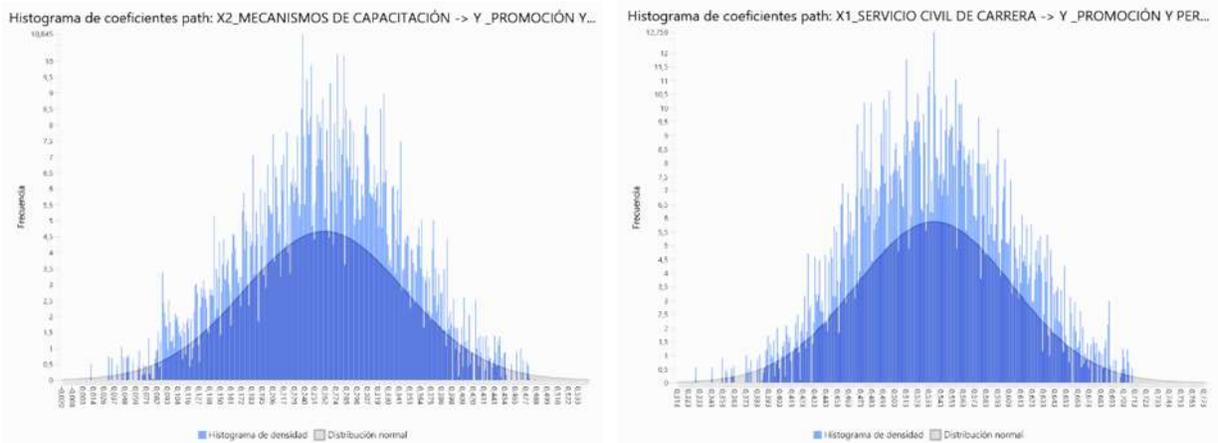
	Muestra original (O)	Media de la muestra (M)	Desviación estándar (STDEV)	Estadísticos t (O/STDEV)	Valores p
X1_SERVICIO CIVIL DE CARRERA -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.335	0.372	0.109	3.079	0.002
X2_MECANISMOS DE CAPACITACIÓN -> Y_PROMOCIÓN Y PERMANENCIA_DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	0.091	0.097	0.063	1.445	0.148

Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

De lo anterior puede establecerse que la variable X2 mecanismos de capacitación tiene un efecto pequeño sobre la variable latente endógena, mientras que la variable X1 Servicio Civil de Carrera presenta efectos considerados grandes.

Figura 32

Histograma de los coeficientes path



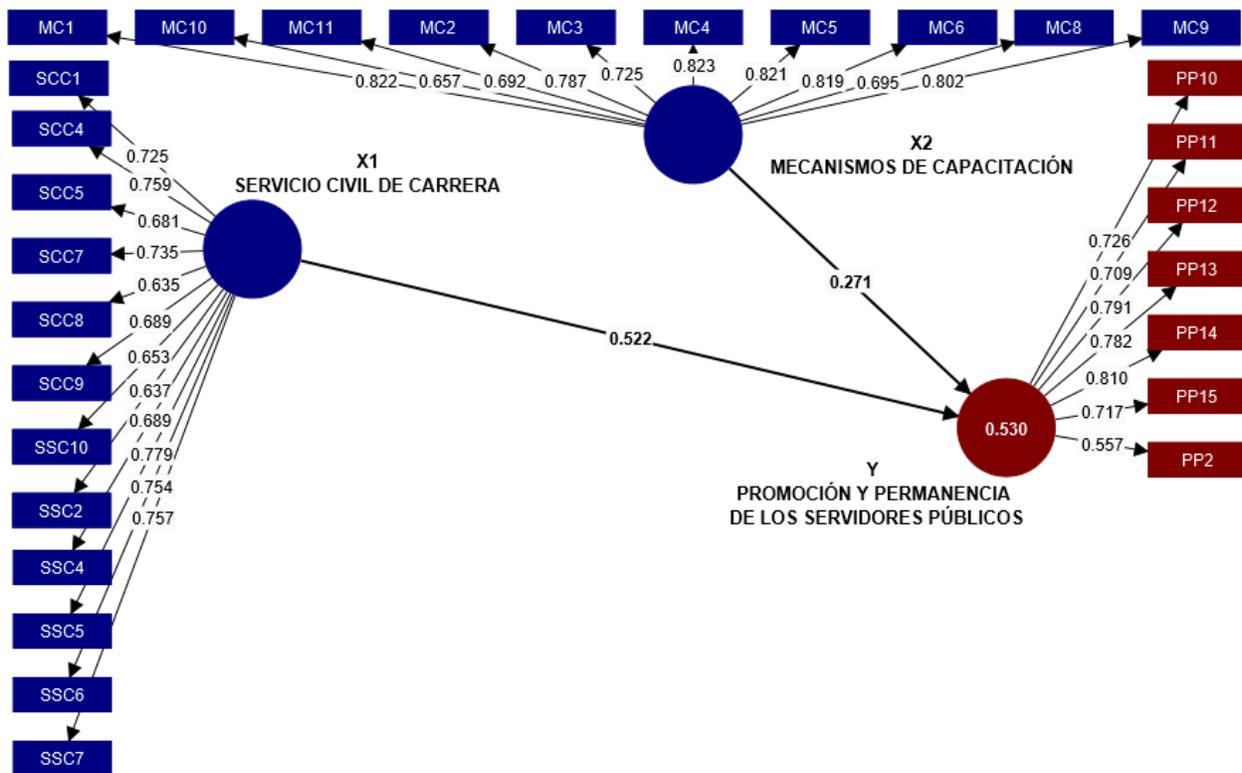
Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

3.4.2.1. Resultados obtenidos con la modelización PLS-SEM

De la ejecución del algoritmo PLS-SEM se obtuvo la salida gráfica del nomograma PATH final que se encuentra contenido en la figura 33, en la que se pueden observar los valores de los coeficientes PATH para cada uno de los constructos, así como el valor del estadístico R^2 del modelo.

Figura 33

Nomograma final del modelo de mínimos cuadrados parciales



Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el software SmartPLS4.

En lo que respecta a los resultados obtenidos de la aplicación del modelo de Mínimos Cuadros Parciales, se puede hacer mención de que, ya que la variable X1 denominada Servicio Civil de Carrera tuvo un coeficiente PATH de 0.522, se establece una relación positiva en relación con la variable dependiente, con base en lo cual se puede establecer que a mayor presencia de mecanismos institucionales que conforman los servicios civiles de carrera, se puede impulsar la permanencia y promoción de los funcionarios públicos de la administración pública estatal centralizada de nivel de mando medio y superior.

Ahora bien, en lo que respecta a la variable X2, que lleva por denominación mecanismos de capacitación, el coeficiente PATH arrojó como resultado un valor de 0.271, el cual representa un impacto moderado en relación con la variable dependiente. Por lo que, aun cuando se trate de un menor efecto, se puede inferir que el establecer mecanismos de capacitación institucionalizados en las dependencias de la Administración Pública centralizada también puede ser una herramienta capaz de mejorar la permanencia y promoción dentro de la función pública.

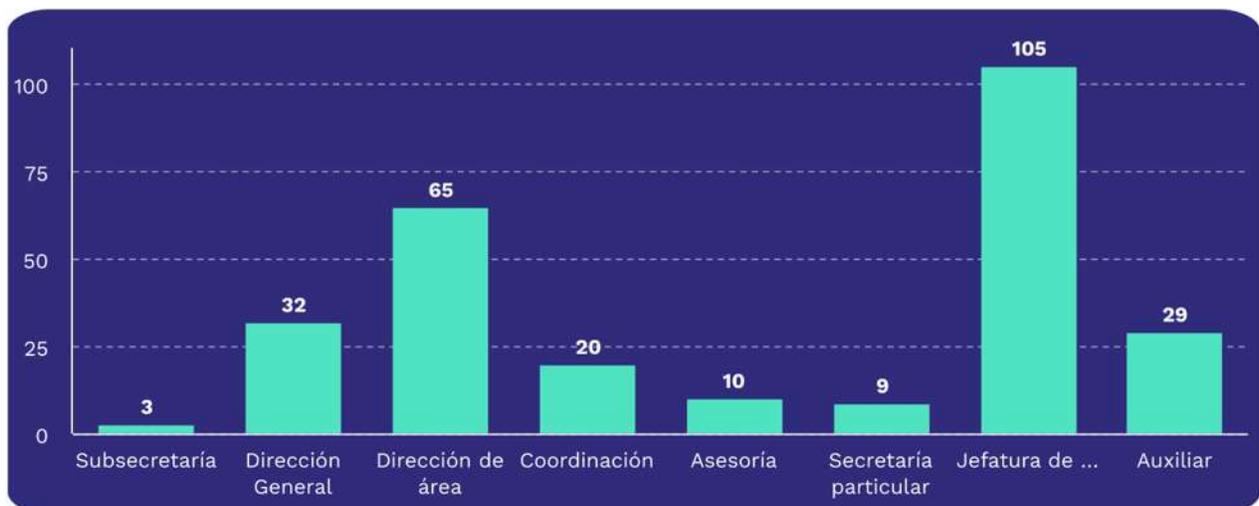
3.5. Análisis descriptivo de los resultados obtenidos con la aplicación del instrumento de investigación

De los resultados que se obtuvieron con la aplicación de la *Encuesta sobre la profesionalización de la Administración Pública Centralizada en el Estado de Michoacán* es posible enriquecer el producto de la investigación desde un análisis cualitativo de las frecuencias obtenidas para cada uno de los ítems del instrumento.

El primer elemento considerado de relevancia descriptiva es el nivel de puesto de los servidores públicos que conformaron la muestra, quienes se concentran mayormente a nivel de Jefatura de Departamento, representando el 38.4%, así como otro 23.8% a nivel Dirección de Área, en tanto el 37.8% restante se distribuye en los niveles de puesto que se muestran en la figura 34.

Figura 34

Distribución por nivel de puesto de los servidores públicos encuestados



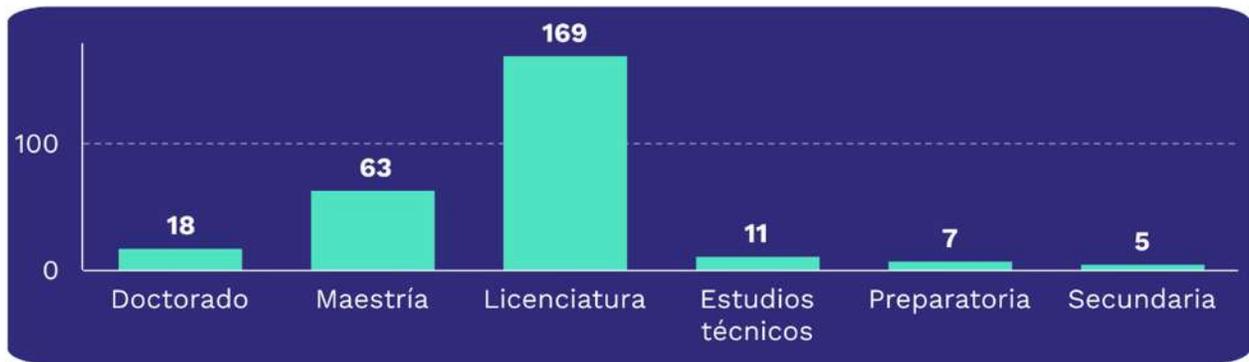
Nota: Elaboración propia.

En cuanto al grado de estudios, que puede observarse en la figura 35, fue más del 60% de los servidores públicos encuestados quienes presentan estudios de licenciatura concluidos; otro 23% presenta estudios de Maestría, y un 6.5% estudios de doctorado. Por otro lado, el 4.39% tiene estudios de preparatoria o secundaria, y otro 4% tiene estudios técnicos.

Este elemento resulta de gran relevancia, pues permite inferir una de las aristas relacionadas con la idoneidad en el cargo de los servidores públicos, quienes deben contar con las aptitudes, conocimientos y habilidades requeridas para el desempeño de sus funciones, primordialmente, dada la relevancia de su actividad como integrantes del sector público.

Figura 35

Último grado de estudios de los servidores públicos encuestados



Nota: Elaboración propia.

En la figura 36, por último, puede observarse una mayor proporción de hombres encuestados, que alcanzó el 60.43% de los servidores públicos, mientras que el 39.57% restante fueron mujeres.

Figura 36

Distribución por género de la muestra



Nota: Elaboración propia.

3.5.1. Análisis de frecuencias de la variable dependiente: permanencia y promoción de los servidores públicos

En la variable dependiente de la investigación, que es la permanencia y promoción de los servidores públicos, se evalúan dos dimensiones: la primera, la certeza y seguridad laboral de los servidores públicos de la administración pública centralizada; y la segunda, la meritocracia interna que perciben en las dependencias en las que laboran.

A su vez, la primera dimensión se mide mediante los indicadores *protección y estabilidad laboral*, *clima laboral* y *satisfacción del personal*, para los que se configuraron los ítems del 1 al 9.

Tener estabilidad en el empleo tiene que ver con la certeza jurídica de todo empleado de que su permanencia en el puesto de trabajo no se encuentra supeditada a decisiones arbitrarias que respondan a criterios no relacionados con un desempeño satisfactorio en sus funciones y actividades laborales. Como se observa en la tabla 25, más de la mitad de los servidores públicos que fueron encuestados no se sienten protegidos en cuanto a su permanencia en el empleo, siendo únicamente el 7.7% quienes consideran que cuentan con protección contra bajas arbitrarias o generados a partir de circunstancias políticas.

Tabla 25

Frecuencias del ítem 1: No me siento protegido en mi empleo contra destituciones arbitrarias

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	153	56.0	56.0	56.0
	En desacuerdo.	64	23.4	23.4	79.5
	Totalmente de acuerdo.	35	12.8	12.8	92.3
	Totalmente en desacuerdo.	21	7.7	7.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La tabla 26 muestra que el 53.8% de los servidores públicos han experimentado cambios relacionados con sus funciones y responsabilidades, lo que se relaciona con la ausencia de directrices formales que desembocan en una alta rotación interna, lo que puede generar un impacto negativo en la eficiencia de la función administrativa.

Tabla 26

Frecuencias del ítem 3: Desde que laboro en esta dependencia he experimentado cambios en mis funciones, responsabilidades o área de trabajo con frecuencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	147	53.8	53.8	53.8
	En desacuerdo.	52	19.0	19.0	72.9
	Totalmente de acuerdo.	64	23.4	23.4	96.3
	Totalmente en desacuerdo.	10	3.7	3.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El clima laboral tiene que ver con el ambiente de trabajo que es percibido de manera compartida por los servidores públicos, y tiene relación con su propio comportamiento al interior de la dependencia. En este aspecto, el 50.5% de los servidores públicos manifiestan haberse sentido acosados y hostigados en determinado momento, como se plasma en la tabla 27.

Tabla 27

Frecuencias del ítem 4: Me he sentido acosado u hostigado en la dependencia en la que laboro

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	83	30.4	30.4	30.4
	En desacuerdo.	95	34.8	34.8	65.2
	Totalmente de acuerdo.	55	20.1	20.1	85.3
	Totalmente en desacuerdo.	40	14.7	14.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Otro aspecto relevante del clima laboral es el relacionado con las oportunidades de crecimiento que son percibidas y que inciden en la propia satisfacción de los servidores públicos, analizados desde la forma en la que las actividades que realizan les permiten incorporar sus habilidades y aptitudes e ir mejorando día con día, elemento que se encuentra contenido en las tabla 28, y que permite establecer que un 72.9% de los servidores públicos encuestados consideran que no se encuentran en condiciones óptimas de trabajo para alcanzar su máximo potencial como empleados públicos.

Tabla 28

Frecuencias del ítem 5: Considero que las condiciones de mi empleo me impiden desplegar todo mi potencial

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	129	47.3	47.3	47.3
	En desacuerdo.	51	18.7	18.7	65.9
	Totalmente de acuerdo.	70	25.6	25.6	91.6
	Totalmente en desacuerdo.	23	8.4	8.4	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Así mismo, a través del ítem 6 se analiza la prospectiva que perciben los servidores públicos en torno a su crecimiento profesional, desde las actividades que realizan en la dependencia, siendo, si bien un porcentaje menor, aún más de la mitad de los servidores públicos encuestados quienes guardan una percepción negativa en torno a este elemento del clima laboral.

Tabla 29

Frecuencias del ítem 6: Las actividades que realizo en mi trabajo no contribuyen a mi crecimiento profesional

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	109	39.9	39.9	39.9
	En desacuerdo.	84	30.8	30.8	70.7
	Totalmente de acuerdo.	51	18.7	18.7	89.4
	Totalmente en desacuerdo.	29	10.6	10.6	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La satisfacción de un individuo en su empleo incide directamente en su compromiso y desempeño laboral, tanto en las actividades que le son propias, como en la identidad y lealtad que desarrollan con la dependencia, la comunicación con sus compañeros y superiores, la confianza, y demás elementos que tienen impacto en el clima laboral. Como un primer aspecto de la satisfacción del personal, en la tabla 30 puede observarse que un 72.2% de los servidores públicos no consideran contar con oportunidades de ascenso y movilidad laboral.

Tabla 30

Frecuencias del ítem 7: No tengo posibilidades de ascenso y movilidad laboral en la entidad en la que laboro

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	129	47.3	47.3	47.3
	En desacuerdo.	54	19.8	19.8	67.0
	Totalmente de acuerdo.	68	24.9	24.9	91.9
	Totalmente en desacuerdo.	22	8.1	8.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El segundo elemento se refiere a la remuneración, ante lo cual en la tabla 31 se observa que casi el 80% de los servidores públicos encuestados no se encuentran satisfechos en este aspecto, en relación con la que pueden observar en otros servidores públicos que perciben retribuciones más altas, realizando tareas similares.

Tabla 31

Frecuencias del ítem 8: Mi remuneración no es equivalente a la de otros servidores públicos que desempeñan tareas similares

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	106	38.8	38.8	38.8
	En desacuerdo.	40	14.7	14.7	53.5
	Totalmente de acuerdo.	112	41.0	41.0	94.5
	Totalmente en desacuerdo.	15	5.5	5.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por último, el tercer elemento analizado para medir la satisfacción del personal es su propia determinación de permanecer en la dependencia en un futuro, ya que permite observar todos los elementos en conjunto desde el deseo de continuar laborando en la dependencia. La tabla 32 muestra que es poco más de la mitad de los servidores públicos encuestados quienes manifiestan el deseo de continuar su vida profesional en la dependencia en un futuro, lo que sería un indicador de satisfacción laboral de manera general.

Tabla 32

Frecuencias del ítem 9: No me gustaría permanecer en esta entidad en el futuro próximo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	94	34.4	34.4	34.4
	En desacuerdo.	89	32.6	32.6	67.0
	Totalmente de acuerdo.	51	18.7	18.7	85.7
	Totalmente en desacuerdo.	39	14.3	14.3	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

En la dimensión de la meritocracia interna se incorporó el indicador “*percepción sobre la influencia del mérito al interior de la dependencia*”, desde un primer elemento que es el peso que tiene el rendimiento del personal en su permanencia en la dependencia, encontrando, como muestra la tabla 33, que es casi el 90% de los servidores públicos quienes no consideran que estos sean criterios que se tomen en cuenta.

Tabla 33

Frecuencias del ítem 10: Los criterios de eficacia y responsabilidad en el desempeño de las funciones de cada empleado no se toman en cuenta para la permanencia laboral en la dependencia.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	146	53.5	53.5	53.5
	En desacuerdo.	26	9.5	9.5	63.0
	Totalmente de acuerdo.	92	33.7	33.7	96.7
	Totalmente en desacuerdo.	9	3.3	3.3	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El segundo elemento de este indicador es el que analiza la existencia de lineamientos claros que permitan a los empleados conocer los procedimientos para su promoción y los criterios que se siguen para permitir su permanencia en la dependencia, siendo, de igual forma, casi el 90% quienes consideran que estos criterios se encuentran poco claros y con vacíos que impiden tener certeza en torno a su aplicación, como puede observarse en la tabla 34.

Tabla 34

Frecuencias del ítem 11: Existen vacíos o falta de claridad en la legislación/ regulación/ procedimientos en la promoción y permanencia de los servidores públicos de la dependencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	131	48.0	48.0	48.0
	En desacuerdo.	20	7.3	7.3	55.3
	Totalmente de acuerdo.	111	40.7	40.7	96.0
	Totalmente en desacuerdo.	11	4.0	4.0	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por último, el tercer elemento del indicador es directamente la percepción en torno al mérito como criterio definitorio para la promoción de los empleados públicos en la dependencia, encontrando un porcentaje que también oscila el 90%, de servidores públicos que no consideran este principio con un peso decisorio importante, como se puede ver en la tabla 35.

Tabla 35

Frecuencias del ítem 12: No considero que la promoción al interior de la dependencia en la que laboro se base en el mérito

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	110	40.3	40.3	40.3
	En desacuerdo.	25	9.2	9.2	49.5
	Totalmente de acuerdo.	128	46.9	46.9	96.3
	Totalmente en desacuerdo.	10	3.7	3.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por otro lado, el segundo indicador de la misma dimensión son las prácticas clientelares al interior de la dependencia, para el cual en el ítem 13 se analizó la percepción en torno a la forma en la que los mandos superiores de la administración designan los puestos de menor jerarquía. En los resultados se puede observar, como se muestra en la tabla 36, que el porcentaje de servidores públicos que perciben altos grados de libertad en estas decisiones rebasa el 90%.

Tabla 36

Frecuencias del ítem 13: Considero que los altos funcionarios gozan de altos grados de libertad en la designación de los puestos de trabajo de menor jerarquía

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	93	34.1	34.1	34.1
	En desacuerdo.	15	5.5	5.5	39.6
	Totalmente de acuerdo.	162	59.3	59.3	98.9
	Totalmente en desacuerdo.	3	1.1	1.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La cultura del sistema botín que fue descrito en el capítulo 4 del presente trabajo de investigación, y que se caracteriza por el reparto de los cargos públicos a partir de los resultados de una contienda electoral, siendo el partido ganador el que obtiene esta prebenda, se analizó en el ítem 14, siendo nuevamente más del 90% de los servidores públicos encuestados quienes consideran que estos son criterios que guían la existencia de oportunidades laborales en la dependencia en la que laboran, como lo muestra la tabla 37.

Tabla 37

Frecuencias del ítem 14: Considero que las oportunidades laborales en la dependencia en la Administración Pública Centralizada del Estado responden a servicios y lealtades partidistas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	85	31.1	31.1	31.1
	En desacuerdo.	14	5.1	5.1	36.3
	Totalmente de acuerdo.	170	62.3	62.3	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Otro aspecto a través del cual se puede analizar la persistencia de un sistema que tiene como columna vertebral la partidocracia, es la influencia indebida de actores externos en las decisiones relacionadas con la gestión del personal, algo que el 90.8% de los servidores públicos encuestados manifestó presente en su dependencia, como se observa en la tabla 38.

Tabla 38

Frecuencias del ítem 15: Considero que existe influencia indebida de actores externos en las decisiones de la dependencia relacionadas con la administración del personal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	107	39.2	39.2	39.2
	En desacuerdo.	18	6.6	6.6	45.8
	Totalmente de acuerdo.	141	51.6	51.6	97.4
	Totalmente en desacuerdo.	7	2.6	2.6	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

3.5.2. Análisis de frecuencias de la variable independiente: Servicio Civil de Carrera

En la primera variable independiente de la investigación, que es el servicio civil de carrera, se evalúan tres dimensiones: la primera, son los sistemas de gestión e ingreso del personal; la segunda, los sistemas de promoción; y la tercera, los sistemas de evaluación. Estas dimensiones se configuraron a partir de las características y los elementos más relevantes de los servicios civiles de carrera, a efecto de conocer el grado de existencia e institucionalización en las distintas dependencias de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, desde la óptica y experiencia de los servidores públicos.

Como se ha mencionado anteriormente, los sistemas de ingreso tienen por objetivo establecer los mecanismos que garanticen el acceso del personal más idóneo a los puestos de trabajo, a partir de un filtro en el que se determinan características particulares que deben cubrir los candidatos a ocupar un determinado puesto, y se aplican exámenes y valoraciones iniciales, pero además abarcando, no solo el proceso de reclutamiento, sino los procesos de selección, las características del puesto y las condiciones de incorporación.

Para esta primera dimensión, se establecieron los criterios de selección del personal como uno de sus indicadores, dentro del cual, en el ítem 16 se buscó conocer el grado de institucionalización de las políticas de reclutamiento y selección del personal para el caso de los cargos directivos, que como puede observarse en la tabla 39, tienen un grado muy bajo de legitimación, como lo expresa el 94.5% de los servidores públicos.

Tabla 39

Frecuencias del ítem 16: Las políticas de reclutamiento y selección de personal para cargos directivos no tienen criterios claros e institucionalizados

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	139	50.9	50.9	50.9
	En desacuerdo.	11	4.0	4.0	54.9
	Totalmente de acuerdo.	119	43.6	43.6	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

En sentido opuesto a la realidad que perciben en su dependencia, la aplicación de criterios de idoneidad que se encuentren estandarizados e institucionalizados para el acceso a los puestos de trabajo resulta un elemento fundamental, pues fue considerado así por el 95.3% de los servidores públicos encuestados, como se muestra en la tabla 40.

Tabla 40

Frecuencias del ítem 17. Sin la existencia de un sistema estandarizado de concursos para ocupar puestos vacantes no puede garantizarse el acceso bajo criterios como la capacidad e idoneidad para el cargo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	137	50.2	50.2	50.2
	En desacuerdo.	13	4.8	4.8	54.9
	Totalmente de acuerdo.	123	45.1	45.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

En el ítem 18 se analizó la percepción de los servidores públicos en torno a los criterios que se aplican en su dependencia para examinar la idoneidad de los perfiles que aspiran a un puesto de trabajo determinado, obteniendo como resultado, como lo muestra la tabla 41, que el 93.5% de los servidores públicos encuestados los considera como poco claros y sin la estandarización requerida o necesaria.

Tabla 41

Frecuencias del ítem 18: Los criterios para evaluar la competencia de los candidatos a ocupar un puesto directivo no son claros ni uniformes

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	126	46.2	46.2	46.2
	En desacuerdo.	14	5.1	5.1	51.3
	Totalmente de acuerdo.	129	47.3	47.3	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El segundo indicador de esta primera dimensión es la garantía y equidad en las oportunidades laborales, para el cual en la tabla 42 se puede observar que más del 80% de los servidores públicos considera necesario que se establezca un comité de selección que gestione los mecanismos de ingreso a la dependencia, puntualizando, por ende, la falta de un órgano de esta naturaleza en la dependencia en la que laboran.

Tabla 42

Frecuencias del ítem 19: Considero necesaria la existencia de un Comité de Selección que lleve a cabo los procesos de ingreso a la dependencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	128	46.9	46.9	46.9
	En desacuerdo.	28	10.3	10.3	57.1
	Totalmente de acuerdo.	111	40.7	40.7	97.8
	Totalmente en desacuerdo.	6	2.2	2.2	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El contar con un sistema institucionalizado de selección e ingreso del personal en una dependencia permite la aplicación de criterios como la igualdad y la transparencia de estos procesos, garantizando, con ello, certeza para los servidores públicos en torno a las oportunidades laborales a las que tienen acceso, y para la propia ciudadanía, al contar con perfiles adecuados para cada puesto. En tal sentido, la tabla 43 permite observar que el 91.6% de los servidores públicos

encuestados refirieron que no se aplican estos criterios en los procesos de reclutamiento y selección del personal en las dependencias en las que laboran.

Tabla 43

Frecuencias del ítem 20: No se aplican criterios de igualdad y transparencia en los procesos de reclutamiento y selección del personal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	111	40.7	40.7	40.7
	En desacuerdo.	19	7.0	7.0	47.6
	Totalmente de acuerdo.	139	50.9	50.9	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Para el mismo indicador, en la tabla 44 se observa que casi la totalidad de los servidores públicos encuestados consideran que el sistema actual no garantiza el que se cuente con los perfiles más idóneos en los niveles directivos, que son los que conforman la muestra de la investigación.

Tabla 44

Frecuencias del ítem 21: El sistema actual de gestión de los espacios laborales en la dependencia no garantiza contar con los perfiles más idóneos en los niveles directivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	135	49.5	49.5	49.5
	En desacuerdo.	7	2.6	2.6	52.0
	Totalmente de acuerdo.	129	47.3	47.3	99.3
	Totalmente en desacuerdo.	2	.7	.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El tercer y último indicador para medir la citada dimensión es la percepción de la aplicación del principio del mérito al interior de la dependencia, ante lo cual, en la tabla 45 se observa que más del 90% de los servidores públicos considera que más bien persisten los criterios partidistas y clientelares, dejando de lado la meritocracia como principio de profesionalización de la administración pública estatal.

Tabla 45

Frecuencias del ítem 22: El mérito como principio en la profesionalización del servicio público no es aplicado, por lo que persiste el uso de la burocracia para fines partidistas y clientelares

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	120	44.0	44.0	44.0
	En desacuerdo.	11	4.0	4.0	48.0
	Totalmente de acuerdo.	135	49.5	49.5	97.4
	Totalmente en desacuerdo.	7	2.6	2.6	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Como un elemento importante para determinar el grado en el que el mérito se encuentra incorporado como principio en la gestión de los puestos de trabajo, el ítem 23 permite conocer en qué medida los servidores públicos perciben que se considere la trayectoria, experiencia y capacidad para acceder a estos espacios, resultando que un 92.3% de estos no lo considera así, como se observa en la tabla 46.

Tabla 46

Frecuencias del ítem 23: Los mecanismos de acceso a los puestos de trabajo no consideran la trayectoria, experiencia profesional y capacidad como los factores más importantes

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	142	52.0	52.0	52.0
	En desacuerdo.	17	6.2	6.2	58.2
	Totalmente de acuerdo.	110	40.3	40.3	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por otro lado, también se buscó conocer en qué medida existe el deseo de que el principio del mérito sea el criterio determinante para la asignación de los puestos de trabajo, que a partir del ítem 23 en el que se puede determinar que no se aplica en tal sentido, en la tabla 47 puede observarse que el 95.4% de los servidores públicos encuestados lo consideran como un elemento que debe constituir la base de la gestión de los puestos de trabajo.

Tabla 47

Frecuencias del ítem 24: Me gustaría que los puestos de trabajo de la dependencia en la que laboro se asignaran fundamentalmente con base en el mérito profesional

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	124	45.4	45.4	45.4
	En desacuerdo.	7	2.6	2.6	48.0
	Totalmente de acuerdo.	137	50.2	50.2	98.2
	Totalmente en desacuerdo.	5	1.8	1.8	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La segunda dimensión de esta variable son los sistemas de promoción del personal al interior de las dependencias, de forma que se busca conocer la percepción en torno a los sistemas que establecen las trayectorias de ascenso en el escalafón propio de cada institución. En primer lugar, la tabla 48 muestra que el 91.6% de los servidores públicos considera que el sistema de gestión de los recursos humanos en la dependencia en la que labora no es adecuado, en lo que refiere a los niveles directivos.

Tabla 48

Frecuencias del ítem 25: El sistema de gestión de los recursos humanos no es adecuado ni uniforme en relación con los niveles directivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	146	53.5	53.5	53.5
	En desacuerdo.	18	6.6	6.6	60.1
	Totalmente de acuerdo.	104	38.1	38.1	98.2
	Totalmente en desacuerdo.	5	1.8	1.8	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

En segundo lugar, para esta dimensión la tabla 49 muestra que para el 87.9% de los servidores públicos resulta necesario que se garantice la estabilidad y permanencia en el empleo para los niveles directivos, ya que se trata de un derecho laboral, y aunque las respuestas siguen oscilando el 90% en un sentido negativo, como ha sido la constante, se puede observar una muy ligera disminución en este ítem en relación con el sentido de las respuestas obtenidas.

Tabla 49

Frecuencias del ítem 26: La estabilidad y permanencia en el empleo debe ser también un derecho para los servidores públicos de nivel directivo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	128	46.9	46.9	46.9
	En desacuerdo.	29	10.6	10.6	57.5
	Totalmente de acuerdo.	112	41.0	41.0	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La tabla 50 contiene los resultados para conocer la percepción de los servidores públicos sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de promoción al interior de la dependencia en la que laboran, para con ello, mejorar las perspectivas de crecimiento y desarrollo profesional, arrojando un 90.1% que lo consideran en tal sentido.

Tabla 50

Frecuencias del ítem 27: Es necesario mejorar los mecanismos de promoción al interior de la dependencia, para que sea posible tener expectativas de crecimiento y desarrollo profesional

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	143	52.4	52.4	52.4
	En desacuerdo.	25	9.2	9.2	61.5
	Totalmente de acuerdo.	103	37.7	37.7	99.3
	Totalmente en desacuerdo.	2	.7	.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por otro lado, resulta indispensable que los servidores públicos conozcan las oportunidades para acceder a puestos de mayor responsabilidad y con una mejor remuneración económica, así como los criterios esenciales a partir de los cuales se puede acceder a estos espacios, y que debe estar establecida mediante una metodología precisa y clara. En este sentido, el 94.5% manifestaron que no existen criterios claros de ascenso y promoción al interior de la dependencia en la que laboran, de manera específica para los niveles de mando medio y superior, como puede observarse en la tabla 51.

Tabla 51

Frecuencias del ítem 28: No se encuentran establecidos criterios o mecanismos de ascenso y promoción laboral en los niveles de mando medio y superior en la dependencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	148	54.2	54.2	54.2
	En desacuerdo.	15	5.5	5.5	59.7
	Totalmente de acuerdo.	110	40.3	40.3	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

De lo anterior, resulta clara la necesidad de incorporar criterios y mecanismos que regulen los concursos para acceder a puestos de trabajo de mayor jerarquía, como lo manifestaron el 96.7% de los servidores públicos encuestados, tal como se puede observar en las tablas 52 y 53.

Tabla 52

Frecuencias del ítem 29: Es necesaria la implementación de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones de puestos de trabajo en la dependencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	133	48.7	48.7	48.7
	En desacuerdo.	9	3.3	3.3	52.0
	Totalmente de acuerdo.	131	48.0	48.0	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Tabla 53

Frecuencias del ítem 30: Es necesaria la implementación de concursos públicos para la ocupación de plazas vacantes o de nueva creación de nivel de mando medio y superior

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	133	48.7	48.7	48.7
	En desacuerdo.	8	2.9	2.9	51.6
	Totalmente de acuerdo.	130	47.6	47.6	99.3
	Totalmente en desacuerdo.	2	.7	.7	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La tercera dimensión para esta variable son los sistemas de evaluación del personal, que conforma un elemento de gran relevancia para el resto de los sistemas de gestión de los recursos humanos, pues permite determinar deficiencias en el desempeño de cada uno de los empleados, no solo para analizar su permanencia en la dependencia, sino también brinda elementos para sostener una posible promoción, reconocimientos y compensaciones, según el sistema vigente en cada institución. En la tabla 54 puede observarse que el 95.7% de los servidores públicos encuestados consideran que en la dependencia en la que laboran no existen políticas de evaluación del desempeño de quienes ocupan cargos de nivel directivo.

Tabla 54

Frecuencias del ítem 31: No existen políticas específicas de evaluación y seguimiento del desempeño aplicadas a los cargos directivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	126	46.2	46.2	46.2
	En desacuerdo.	9	3.3	3.3	49.5
	Totalmente de acuerdo.	135	49.5	49.5	98.9
	Totalmente en desacuerdo.	3	1.1	1.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Así mismo, en la tabla 55 se observa que el 94.2% considera que no existe un sistema de gestión del rendimiento de los empleados en la dependencia en la que laboran que sea adecuado y funcional.

Tabla 55

Frecuencias del ítem 32: No existe un adecuado sistema de gestión del rendimiento de los servidores públicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	137	50.2	50.2	50.2
	En desacuerdo.	13	4.8	4.8	54.9
	Totalmente de acuerdo.	120	44.0	44.0	98.9
	Totalmente en desacuerdo.	3	1.1	1.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Para el mismo indicador, la tabla 56 muestra que el 94.5% de los servidores públicos consideran que los mecanismos de evaluación que se encuentran vigentes en la dependencia en la que laboran no garantizan que la baja de un empleado se realice en función de un mal desempeño laboral, lo que implica que lo mismo sucedería en el caso de los ascensos y promociones.

Tabla 56

Frecuencias del ítem 33: Los mecanismos de evaluación actuales no garantizan que el mal desempeño laboral retire a los trabajadores de sus puestos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	140	51.3	51.3	51.3
	En desacuerdo.	12	4.4	4.4	55.7
	Totalmente de acuerdo.	118	43.2	43.2	98.9
	Totalmente en desacuerdo.	3	1.1	1.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por último, para la dimensión en cuestión se incorporó también el indicador *reconocimiento y pertenencia a la institución*, que se refiere a aquellos elementos que incentivan una conexión e identidad del personal con la organización, lo que resulta un aspecto de gran relevancia en la motivación y productividad de los trabajadores, y al mismo tiempo, en la lealtad que se vaya desarrollando hacia la dependencia. En tal sentido, la tabla 57 muestra que el 88.6% de los servidores públicos considera que en la dependencia en la que laboran no se promueve el sentido de pertenencia de los trabajadores hacia la institución.

Tabla 57

Frecuencias del ítem 34: No se promueve el sentido de pertenencia en la dependencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	145	53.1	53.1	53.1
	En desacuerdo.	24	8.8	8.8	61.9
	Totalmente de acuerdo.	97	35.5	35.5	97.4
	Totalmente en desacuerdo.	7	2.6	2.6	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

De la misma forma, el 84.7% de los servidores públicos encuestados considera que no existen mecanismos de reconocimiento ni de estímulos para quienes ostentan cargos de nivel directivo, como se puede observar en la tabla 58.

Tabla 58

Frecuencias del ítem 35: No existen mecanismos de reconocimiento y estímulos a los servidores públicos de un nivel directivo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	120	44.0	44.0	44.0
	En desacuerdo.	37	13.6	13.6	57.5
	Totalmente de acuerdo.	111	40.7	40.7	98.2
	Totalmente en desacuerdo.	5	1.8	1.8	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

3.5.3. Análisis de frecuencias de la variable independiente: mecanismos de capacitación

Para cualquier institución u organización la capacitación resulta un elemento fundamental para el fortalecimiento institucional, pues así se cuente con procesos de reclutamiento y selección de personal idóneos, siempre será necesario mejorar o desarrollar capacidades, conocimientos y habilidades específicas para las tareas relativas a cada uno de los puestos de trabajo, según la propia movilidad de la organización. Por ello, la variable mecanismos de capacitación permite estudiar aquellas actividades de formación y desarrollo de competencias que existen al interior de las dependencias, percibidas por los servidores públicos que ostentan un cargo de nivel de mando medio y superior en la administración pública centralizada del Estado de Michoacán.

La primera dimensión establecida para medir esta variable son los sistemas de capacitación del personal, y como primer indicador se encuentran los *instrumentos de capacitación existentes*, cuyo propósito es conocer cuáles son aquellas herramientas para un mejor desarrollo profesional de los servidores públicos que se encuentran al alcance de los niveles directivos.

El primero de estos instrumentos es el Plan Anual de Capacitación, que como puede observarse en la tabla 59, el 86.9% de los servidores públicos manifiestan que no existe, sin embargo, esto puede ser también un indicativo de que, en caso de existir, no se encuentra lo suficientemente difundido entre el personal.

Tabla 59

Frecuencias del ítem 36: No existe un Plan Anual de Capacitación en la dependencia en la que laboro que considere los niveles directivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	132	48.4	48.4	48.4
	En desacuerdo.	30	11.0	11.0	59.3
	Totalmente de acuerdo.	105	38.5	38.5	97.8
	Totalmente en desacuerdo.	6	2.2	2.2	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

En la tabla 60, en el mismo sentido, puede observarse que el 87.9% de los servidores públicos encuestados manifiestan que no existen mecanismos para la profesionalización de los empleados en la dependencia en la que laboran.

Tabla 60

Frecuencias del ítem 37: No existen mecanismos de profesionalización para la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	125	45.8	45.8	45.8
	En desacuerdo.	27	9.9	9.9	55.7
	Totalmente de acuerdo.	115	42.1	42.1	97.8
	Totalmente en desacuerdo.	6	2.2	2.2	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por último, el 93.7% de los servidores públicos manifiesta que los sistemas de evaluación del desempeño vigentes en las dependencias en las que laboran no permiten identificar áreas de oportunidad y mejora relacionadas con la capacitación del personal, como muestra la tabla 61.

Tabla 61

Frecuencias del ítem 38: Los sistemas de evaluación del desempeño no permiten identificar con facilidad puntos débiles en torno a la capacitación del personal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	162	59.3	59.3	59.3
	En desacuerdo.	13	4.8	4.8	64.1
	Totalmente de acuerdo.	94	34.4	34.4	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El siguiente indicador establecido para la dimensión especificada es la promoción formativa, que busca plasmar la medida en la que existe una cultura que incorpora la capacitación como uno de sus pilares fundamentales, desarrollando programas de capacitación de manera constante, y poniéndolos al alcance de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior. En tal sentido, en la tabla 62 se puede apreciar que la percepción de que no se promueven programas de formación y capacitación para aquellos servidores públicos que desempeñan cargos de nivel directivo alcanza al 83.9% de la muestra.

Tabla 62

Frecuencias del ítem 39: La institución en la que laboro no promueve programas de formación y capacitación para todos los niveles directivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	124	45.4	45.4	45.4
	En desacuerdo.	30	11.0	11.0	56.4
	Totalmente de acuerdo.	105	38.5	38.5	94.9
	Totalmente en desacuerdo.	14	5.1	5.1	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

En el ítem 40 se cuestionó de manera específica por los programas formativos que se implementan en el área en la que labora cada servidor público, a lo que el 77.3% de los servidores públicos manifestó que no existen ni se impulsan programas de esta naturaleza, lo que se muestra en la tabla 63.

Tabla 63

Frecuencias del ítem 40. En el área en la que me encuentro adscrito(a) no se desarrolla ni impulsa programas de capacitación para el mejor desempeño de funciones

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	116	42.5	42.5	42.5
	En desacuerdo.	47	17.2	17.2	59.7
	Totalmente de acuerdo.	95	34.8	34.8	94.5
	Totalmente en desacuerdo.	15	5.5	5.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por último, en cuanto a la promoción formativa, el 79.5% de los servidores públicos manifestaron que de manera individual no se les impulsa a que participen en los programas de capacitación que les puedan ayudar a mejorar su desempeño, y que son externos a la dependencia, como se puede observar en la tabla 64.

Tabla 64

Frecuencias del ítem 41: No se me impulsa a participar en los programas de capacitación y profesionalización, también externos a la dependencia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	134	49.1	49.1	49.1
	En desacuerdo.	45	16.5	16.5	65.6
	Totalmente de acuerdo.	83	30.4	30.4	96.0
	Totalmente en desacuerdo.	11	4.0	4.0	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

La segunda dimensión para esta variable son los criterios del personal en torno a la capacitación, es decir, busca estudiar la percepción que tienen de manera individual los servidores públicos sobre la relevancia y la necesidad de la capacitación en su desarrollo profesional. Para ello, en la tabla 65 se observa que el 63.7% de los servidores públicos consideran que la formación que tiene cada uno de los empleados es por sí sola suficiente para garantizar un buen desempeño en su función, lo que puede llegar a evidenciar una baja cultura formativa.

Tabla 65

Frecuencias del ítem 42: Considero que la formación profesional de cada trabajador es suficiente para garantizar un buen desempeño

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	103	37.7	37.7	37.7
	En desacuerdo.	73	26.7	26.7	64.5
	Totalmente de acuerdo.	71	26.0	26.0	90.5
	Totalmente en desacuerdo.	26	9.5	9.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Para el mismo indicador, en la tabla 66 se puede observar que el 93% de los servidores públicos encuestados consideran que los mecanismos de capacitación vigentes y aplicados al interior de la institución en la que se encuentran adscritos no resultan definitivos para la superación en todos los ámbitos del trabajador.

Tabla 66

Frecuencias del ítem 43: Los mecanismos de capacitación de una dependencia no son definitivos para que un empleado pueda superarse institucional, profesional y personalmente

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	162	59.3	59.3	59.3
	En desacuerdo.	15	5.5	5.5	64.8
	Totalmente de acuerdo.	92	33.7	33.7	98.5
	Totalmente en desacuerdo.	4	1.5	1.5	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Como último ítem para el primer indicador de la dimensión estudiada, que es la *percepción de relevancia de la capacitación*, la tabla 67 muestra que el 82.5% de los servidores públicos encuestados considera que las actividades de capacitación que se desarrollan y se encuentran vigentes en su centro de trabajo no cuentan con elementos encaminados a fortalecer el liderazgo y el aprendizaje continuo de los trabajadores.

Tabla 67

Frecuencias del ítem 44: Los programas de capacitación implementados en la dependencia en la que laboro no fortalecen el liderazgo ni el aprendizaje continuo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	135	49.5	49.5	49.5
	En desacuerdo.	40	14.7	14.7	64.1
	Totalmente de acuerdo.	90	33.0	33.0	97.1
	Totalmente en desacuerdo.	8	2.9	2.9	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

El último indicador para la dimensión estudiada de la variable es la *idoneidad de los mecanismos de acceso a la capacitación*, pues no únicamente se busca conocer si estos existen, sino si efectivamente resultan adecuados para que el personal, y de manera particular los servidores públicos que ostentan un cargo con nivel de mando medio y superior puedan tener acceso a estos. La tabla 68 muestra los resultados obtenidos para el ítem 45, que analiza la percepción en torno a la disposición para capacitarse de manera continua de los trabajadores, siendo el 83.5% quienes consideraron que no existe tal disposición en el personal de la dependencia en la que laboran.

Tabla 68

Frecuencias del ítem 45: Considero que el personal no muestra disposición en capacitarse y mejorar continuamente

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	141	51.6	51.6	51.6
	En desacuerdo.	32	11.7	11.7	63.4
	Totalmente de acuerdo.	87	31.9	31.9	95.2
	Totalmente en desacuerdo.	13	4.8	4.8	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

Por último, el 85.7% de los servidores públicos consideraron que los mecanismos mediante los cuales se implementan los programas de capacitación no abonan en la promoción de una buena actitud de los trabajadores, y por tanto en la disposición a participar de estos programas, como se observa en la tabla 69.

Tabla 69

Frecuencias del ítem 46: Considero que la forma en la que se implementan programas de capacitación impide promover el buen ánimo y la disposición del personal a participar en ellos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	De acuerdo.	127	46.5	46.5	46.5
	En desacuerdo.	34	12.5	12.5	59.0
	Totalmente de acuerdo.	107	39.2	39.2	98.2
	Totalmente en desacuerdo.	5	1.8	1.8	100.0
	Total	273	100.0	100.0	

Nota: Elaboración propia.

3.6. Discusión de los resultados obtenidos

A partir de la hipótesis planteada en la investigación, los resultados permiten determinar, en primera instancia, la prevalencia de un importante rezago en relación con la profesionalización de la administración pública centralizada en el Estado de Michoacán, lo que ha quedado respaldado por los elementos descritos en la situación problemática, encontrándose nuestra entidad lejos de los esfuerzos que se han materializado en otros estados de la República Mexicana para profesionalizar el servicio público.

Lo anterior, tal como lo han establecido autores como Uvalle (2004); Mejía (1998); Carrillo y Tamayo (2002); Huitrón (2013); Tabares et al. (2019); Pardo (2005) y Guerrero (2007), tiene implicaciones directas en la calidad de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía, pues merma la capacidad de respuesta de todo el aparato administrativo, resultando, con ello, un problema que recae en la esfera pública. Por ello, la exigencia impulsada por organismos internacionales como la ONU y la CEPAL ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas, en aras de contar con un brazo operativo gubernamental conformado por servidores públicos que cuenten con las capacidades profesionales necesarias para la toma de decisiones, ante la complejidad de los retos que enfrentan las administraciones públicas en la actualidad.

En el mismo sentido, estos autores sostienen que la profesionalización del servicio público va de la mano de la garantía de seguridad en el empleo para los servidores públicos, a partir de la instauración del mérito como principio rector de la función pública, como lo sostienen Mejía

(1998) y Cordero (2010), debiendo imperar criterios de capacidad, experiencia y compromiso. Ahora bien, del análisis cuantitativo presentado que se realizó a través de la modelización de ecuaciones estructurales, fue posible determinar una relación positiva y fuerte entre la institucionalización de un SCC y la permanencia y promoción de los trabajadores que ostentan un nivel de puesto de mando medio y superior en la administración pública centralizada del Estado de Michoacán; y en el mismo sentido, aunque con efectos más pequeños, con la institucionalización de mecanismos de capacitación.

No obstante, un punto que vale la pena destacar es la finalidad a partir de la cual comienza a promoverse la implementación de servicios profesionales de carrera, no solo en México, sino alrededor del mundo, y principalmente de la mano del auge de la NGP, que se enmarca precisamente en una caracterización específica de la administración pública, desde terminología como la del sistema de botín, en donde encontramos autores como Gardner (1987); Gocevski (2015); Dong (2015); Merino (2006) y Pardo (2005), quienes delimitan algunos vicios que son atacados mediante estos sistemas, como es la alta rotación del personal como producto de los periodos de gobierno, un alto índice de poder político de los gobernantes en turno que lleva al uso discrecional de los cargos públicos, y una marcada predominancia de criterios partidocráticos, clientelares y patrimonialistas.

No obstante, son precisamente estos rasgos los que han llegado a impedir la consolidación del SPC en México, y que siguen presentes de manera muy marcada en la administración pública del Estado de Michoacán, como llega a ser el caso de varios países de América Latina, siguiendo presentes la incompetencia, la corrupción y la ineficiencia del aparato burocrático, y aunque son menos los autores que presentan argumentos en un sentido contrario al fortalecimiento de un SSC, encontramos a Geddes (1994) y Dussauge (2005). Este último ha estudiado las tendencias recientes que van en el sentido de flexibilizar estos sistemas ya existentes, debido a la crisis de legitimidad que están enfrentando.

En tal sentido, puede apreciarse que los sistemas de profesionalización que han tenido un mayor grado de maduración, en el caso de México, son los que versan sobre organismos que se encuentran lejos de la esfera del Poder Ejecutivo, como es el caso del Servicio Profesional Electoral, el

Servicio Exterior Mexicano o el del Poder Judicial, lo que se explica en gran medida debido a la alta tradición presidencialista de nuestro sistema político.

No ha sido así con aquellas que buscan la profesionalización del aparato gubernamental, pues en el caso del SCC de la administración centralizada federal, no solo tiene un Índice de Desarrollo por debajo de 50 puntos, de los 100 posibles que evalúa el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sino que se mantuvo así desde su instauración en el año 2004 y hasta el 2013. Lo mismo sucede con los servicios civiles de carrera de las entidades federativas, que presentan valores mucho mas bajos de manera general, exceptuando el caso de Colima, que sí alcanza los 44 puntos. Además de ello, en el caso de Michoacán no han prosperado las iniciativas legislativas que se han presentado para su institucionalización, como es el caso de la que fue presentada el 09 de mayo del 2018, cuyo objeto era la expedición de la ley respectiva.

Por ello, resulta importante el análisis cualitativo que se presenta en este trabajo, en el que se pueden observar altos niveles de inconformidad con la forma en la que se gestionan los espacios laborales en la administración pública centraliza del Estado de Michoacán, con una marcada preocupación por la seguridad en el empleo y la estabilidad laboral, y la ausencia de mecanismos adecuados relacionados con el ingreso, la promoción y la evaluación del personal, de manera generalizada.

Por último, de lo expuesto se puede establecer que, si bien una forma de combatir el problema que se presenta en esta investigación es la institucionalización, tanto de un SSC como de mecanismos de capacitación, se deben considerar los aspectos que caracterizan el sistema político en el ámbito local, de forma que se incorporen elementos tendientes a lograr una burocracia profesional al estilo weberiano, pero, posiblemente, con una forma de introducirse que se apoye en el modelo incremental de Lindblom (2010).

PARTE IV. PROPUESTA PARA IMPULSAR LA PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A partir del trabajo de campo y el análisis de los resultados obtenidos, que permitió identificar la variable independiente que presenta una mayor incidencia sobre la promoción y permanencia de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, presentar una propuesta de política que se encamine a la solución o mejora del problema que fue planteado en el primer capítulo de este trabajo de investigación resulta un elemento que enriquece sustancialmente el proceso de la investigación científica, pues viene a ser la posibilidad de la aplicación práctica del conocimiento generado.

En tal sentido, la propuesta de solución que se presenta en este apartado se elaboró siguiendo las directrices de la Metodología del Marco Lógico (MML), que es aceptada y adoptada a nivel nacional para la elaboración y evaluación de las políticas públicas en nuestro país, desde organismos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

4.1. Principios generales de la Metodología del Marco Lógico (MML)

La MML es una herramienta que ha sido ampliamente adoptada alrededor del mundo, con el objetivo de facilitar el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos públicos, desde tres niveles: el nivel estratégico, que se asocia con el diseño de planes y estrategias nacionales en el terreno macroeconómico; el nivel programático, en dónde se consideran las políticas multisectoriales, regionales y locales, de forma que estas guarden armonía con los lineamientos estratégicos de nivel central; y el nivel operativo, en el que se diseñan y ejecutan los proyectos de nivel sectorial, local o municipal (Ortegón et al., 2005).

Culebro y Barragán (2014) explican que sus orígenes pueden rastrearse en torno al surgimiento de la Teoría General de Sistemas, a partir de la cual surgen una serie de enfoques novedosos, como es el caso de este nuevo modelo que es adoptado por el Banco Mundial desde 1977, para la planificación orientada a objetivos, tratando de atacar algunos problemas que resultaban comunes en las inversiones sociales: una imprecisión preocupante en los proyectos, que no contaban con

objetivos, metas y componentes claros; ambigüedad en la responsabilidad gerencial; y una notable falta de criterios que permitieran evaluar los proyectos conforme a sistemas estandarizados, lo que era producto a la vez de la falta de claridad desde su planeación.

Ahora bien, es necesario tener presente que se trata de un cambio de paradigma que surge a partir de la introducción de la Gestión para Resultados (GpR) que llega de la mano de los fundamentos de la NGP, que como se estableció en el marco teórico, se orientó a mejorar las decisiones y las prácticas administrativas en el sector público para dotarle de mayor competitividad, y con ello, mejorar sus resultados en la atención de los problemas públicos.

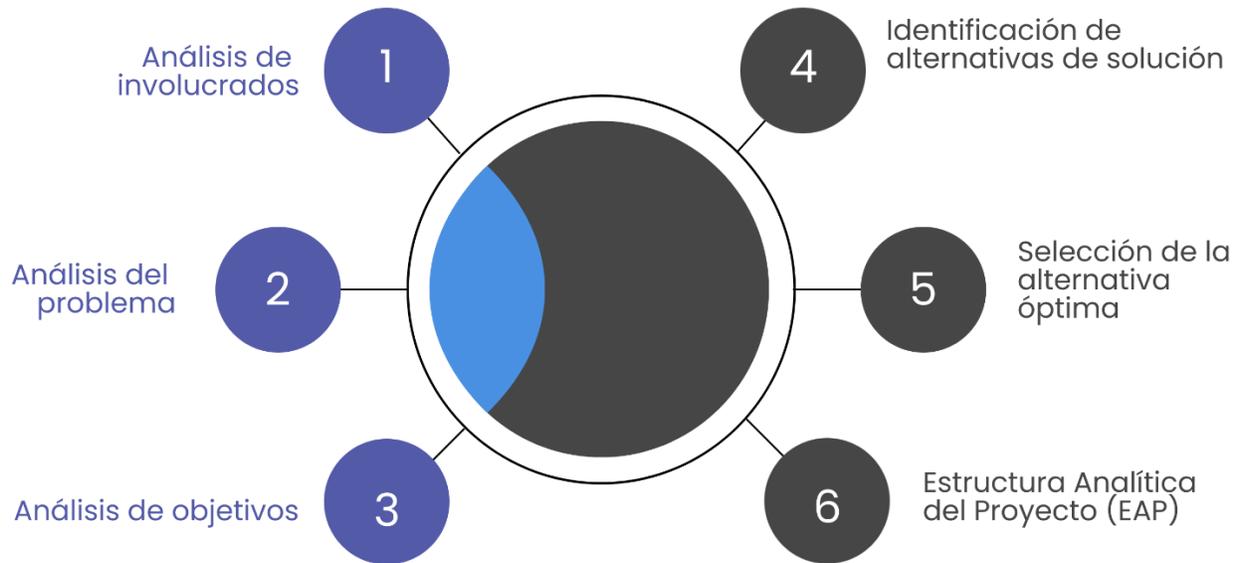
Cantón y Cruz (2022) enfatizan a la GpR como una visión organizativa orientada a resultados, que tiene por objetivo el facilitar a las instituciones públicas la dirección de sus intervenciones en torno a la creación de valor público, funcionando como un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que cambia el énfasis en los procedimientos, para colocarlo sobre los resultados. Bajo este enfoque, encontramos el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como mecanismos generadores de la información que requiere el gobierno para orientar su actividad bajo estos principios, y de ello, de manera más puntual, aparece la MML como un método para la planeación y presupuestación de los programas presupuestarios.

De manera general, Ortegón et al. (2005) sostienen que la MML contempla dos etapas; la primera, que se expresa en la figura 37, es la identificación del problema y las alternativas de solución, en la que se realizan las actividades necesarias para analizar la situación actual del problema que se pretende atender y la situación a la que se pretende llegar con la implementación del proyecto; mientras que la segunda corresponde a la etapa de planificación, en la que se pasa a un plan operativo a ejecutar, abordándose en lo específico la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Esta última no debe confundirse con la metodología, pues es más bien un instrumento de planeación y seguimiento que representa gráficamente los objetivos de un programa, para tener claridad y sencillez en su presentación, en la que se incorporan los indicadores que serán evaluados, pero también la descomposición del problema que se está atendiendo con este.

Figura 37

Fases de la etapa de identificación del problema y alternativas de solución de la MML



Nota: Elaboración propia con base en Ortegón et al. (2005).

4.1.1. Análisis de involucrados

Siguiendo los principios de la MML, el primer paso es realizar el análisis de involucrados, en el que se deben identificar con claridad los actores tanto internos como externos a la instancia responsable de la ejecución del programa, sus roles, capacidad de participación y fuerza, y la posible posición que puedan adoptar en torno al programa, ya sea de cooperación o de conflicto (Cantón y Cruz, 2022). En tal sentido, en la tabla 70 se presenta el mapa de involucrados en el que se pueden visualizar los actores que se detectó que influirán en el diseño y ejecución de la política en cuestión, clasificándolos en aliados, que son aquellos que tienen una actitud a favor de la resolución del problema; neutros, que refiere a quienes muestran indiferencia; y adversarios, que buscan que el problema persista o se agudice.

Tabla 70

Mapa de involucrados en la política pública

Aliados	Neutros	Adversarios
Partidos políticos de oposición	Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo	Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán
Ciudadanía	Medios de comunicación	Partidos políticos aliados del bloque oficialista

Cámaras de representación empresarial		Titulares de las dependencias de la administración pública centralizada
Servidores públicos de nivel de mando medio y superior		Legisladores aliados del bloque oficialista
Legisladores de la oposición		
Instituciones de educación superior		
Colegios de profesionistas		
Servidores públicos de menor jerarquía		

Nota: Elaboración propia.

Identificados los actores, en la tabla 71 se esboza la valoración de sus expectativas y fuerzas, lo que resulta de utilidad para detectar en cuales actores se deberá focalizar la labor política, al conocer el grado de influencia que tendrán en el proceso.

Tabla 71

Matriz de expectativas – fuerza de los involucrados

Actor	Interés	Importancia	Fuerza	Calificación
Partidos políticos de oposición	A favor	3	3	9
Ciudadanía	A favor	2	1	2
Cámaras de representación empresarial	A favor	2	2	4
Servidores públicos de nivel de mando medio y superior	A favor	3	1	3
Legisladores de la oposición	A favor	3	3	9
Instituciones de educación superior	A favor	1	1	1
Colegios de profesionistas	A favor	1	1	1
Servidores públicos de menor jerarquía	A favor	2	1	2
Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo	Neutro	2	3	6
Medios de comunicación	Neutro	1	2	2
Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán	En contra	3	3	9
Partidos políticos aliados del bloque oficialista	En contra	3	3	9
Titulares de las dependencias de la administración pública centralizada	En contra	3	1	3
Legisladores aliados del bloque oficialista	En contra	3	3	9

Nota: Escala: 1 = baja, 2 = media, 3= alta. Elaboración propia.

4.1.2. Análisis del problema y análisis de objetivos

La investigación parte de la identificación de una situación problemática que ha sido puntualizada en la primera parte de este trabajo, que requiere de la intervención pública para ser solucionada, y que fue planteada a partir de la siguiente interrogante:

¿De qué manera se puede promover una mayor promoción y permanencia de los mandos medios y superiores de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán?

Lo anterior, desde los elementos que fueron descritos en los antecedentes y el planteamiento del problema, que permite establecer que la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, además de encontrarse ante problemas de falta de legitimidad y confianza de la ciudadanía de manera generalizada, también presenta marcados síntomas de ineficiencia, una burocracia con rasgos clientelares, una partidocracia que conduce la designación de los funcionarios y la vida administrativa, así como la inexistencia de mecanismos claros que permitan distinguir lo público de lo político.

Esto incide de manera inherente en la forma en la que se atienden los problemas públicos, desde la visión que se adopta desde el gobierno, la eficacia y eficiencia en las tareas administrativas, y, por ende, el éxito en las intervenciones que se realizan desde el gobierno. Por ello, a pesar de ser una cuestión que forma parte de la vida interna del Poder Ejecutivo, debe resultar de interés público, de forma que se implementen programas o políticas encaminadas a mejorar de manera sustancial su funcionamiento, y en ello reviste de una trascendental importancia el papel de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior, pues son estos quienes tienen en su esfera de atribuciones la toma de decisiones operativas que ayudan no solo a mejorar el día a día, sino también a proponer soluciones de largo plazo a los problemas públicos a su cargo.

En este sentido, en la figura 38 se puede observar la representación del diagrama del árbol de problemas, a través del cual se puede verificar la validez de las relaciones causales que expone, encontrándose al centro el problema central identificado:

Los mandos medios y superiores de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán no tienen garantizada su permanencia y promoción.

Figura 38

Diagrama del árbol de problemas



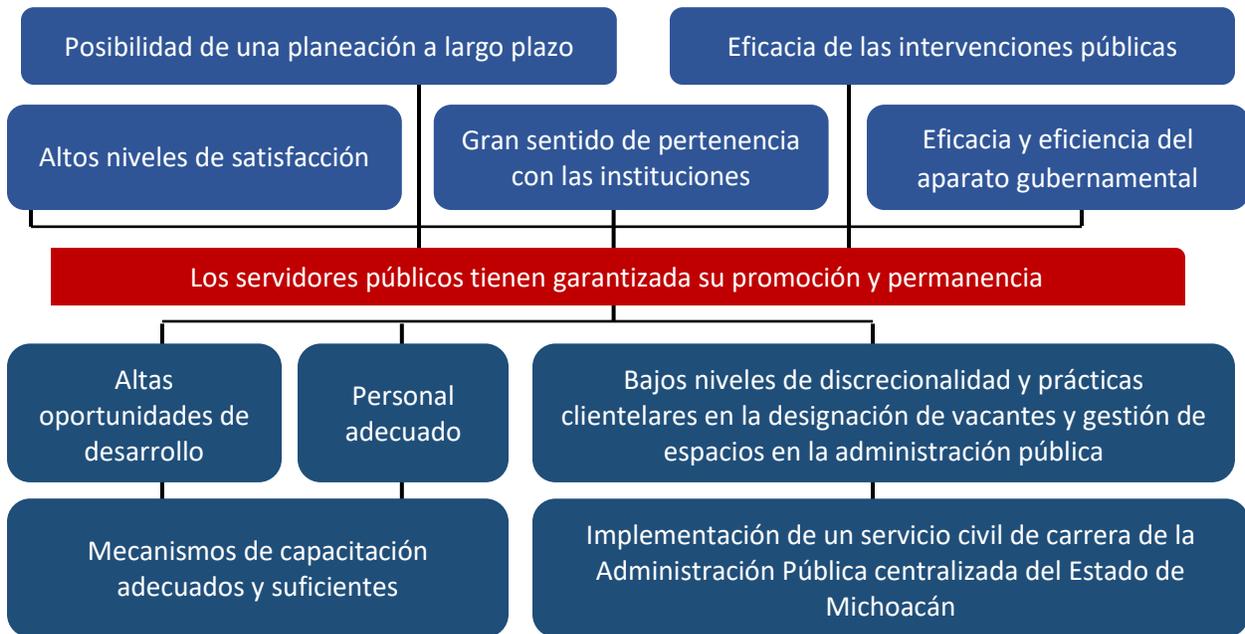
Nota: Elaboración propia.

De esta forma, puede entenderse con claridad que es necesaria la institucionalización de un Servicio Civil de Carrera para la administración pública del Estado de Michoacán que permita garantizar la promoción y permanencia de los servidores públicos, particularmente de aquellos que tienen niveles de puesto de mando medio y superior, que son quienes llevan a cabo labores operativas y directivas que inciden en la continuidad de las políticas y programas públicos, de forma que pueda lograrse la consecución de fines de mediano y largo plazo para la atención de los grandes problemas sociales que aquejan a nuestro Estado.

Para obtener una representación clara y digerible de la situación futura a la que se pretende llegar con la implementación del programa, puede observarse la figura 39, que contiene el diagrama del árbol de objetivos elaborado de acuerdo con las directrices de la MML, que dicta que las causas del problema contenidas en el árbol de problemas se convertirán en los medios, y los efectos se transformarán en fines.

Figura 39

Diagrama del árbol de objetivos



Nota: Elaboración propia.

4.1.3. Selección de alternativas de solución

Posteriormente, se procede a la selección de alternativas, para lo cual se deben configurar las alternativas que se identifiquen como viables y pertinentes, mediante la aplicación de criterios que permitan la selección de aquella que resulte más conveniente, es decir, aquella que resulte más viable y que produzca los mayores beneficios en la atención del problema. Para este paso, se identificaron las siguientes alternativas de solución:

1. Implementación de un SSC para la administración pública centralizada del Estado de Michoacán.
2. Institucionalización de mecanismos de capacitación estandarizados para las dependencias de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán.
3. Implementación de convocatorias públicas para la contratación, promoción y remoción de los servidores públicos de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, mediante concursos públicos.

A partir de dichas propuestas, en la tabla 72 se realiza el análisis de factibilidad de las alternativas de solución, en torno a criterios presupuestales, políticos y administrativos, y en la tabla 73 se ponderan desde una visión integral que permita comparar la opción más adecuada para la atención del problema.

Tabla 72

Matriz de análisis de factibilidad de las alternativas de solución

Alternativa		Factibilidad presupuestaria	Factibilidad política	Factibilidad administrativa
Alternativa 1	Implementación de un servicio civil de carrera para la administración pública centralizada del Estado de Michoacán.	Resulta factible en términos presupuestarios, y a su vez permite reducir los costos relacionados con demandas y laudos laborales inherentes a los cambios de administración con el modelo que persiste hoy día.	Se considera una amplia resistencia del Poder Ejecutivo y de los legisladores del oficialismo, debido al recorte de espacios para utilizar como cuotas partidistas. Representa para legisladores y representantes de la oposición política una alternativa para equilibrar el poder público.	Es viable, pues aunque implica una modificación profunda a la configuración de la administración pública centralizada, se considera que existe capacidad para su implementación.
Alternativa 2	Institucionalización de mecanismos de capacitación estandarizados para las dependencias de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán.	Resulta factible en presupuestalmente, debido a que no implica costos extraordinarios.	Resulta políticamente viable.	Resulta viable, ya que en las dependencias de la administración centralizada cuentan con áreas de dirección de personal, lo que permite detectar con mayor eficiencia las necesidades de desarrollo de aptitudes de los empleados públicos.
Alternativa 3	Implementación de convocatorias públicas para la contratación, promoción y remoción de los servidores públicos de la administración	Resulta factible en términos presupuestarios.	Puede representar resistencia debido a que se requiere de bases y mecanismos confiables y transparentes en los procesos de publicidad, requisitos, evaluación,	Puede presentar retrasos en el desempeño del ejercicio presupuestario, así como retrasar los procesos de toma de decisiones de programas políticas.

	pública centralizada del Estado de Michoacán, mediante concursos públicos.		validación e impugnación de resultados de los aspirantes a ocupar las vacantes.	
--	--	--	---	--

Nota: Elaboración propia.

Tabla 73

Matriz de análisis de idoneidad de las alternativas de solución

Criterios de valoración	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Costo de implementación	3	4	4
Financiamiento	2	4	4
Tiempo para obtener resultados	2	3	4
Aceptación de la alternativa por la población afectada	4	4	2
Viabilidad técnica	4	4	2
Capacidad institucional	4	2	1
Impacto institucional	4	1	2
Resultados esperados	4	1	1
Total	27	23	20

Nota: Escala: 4=Muy bueno; 3=Bueno; 2=Malo; 1=Muy malo. Elaboración propia.

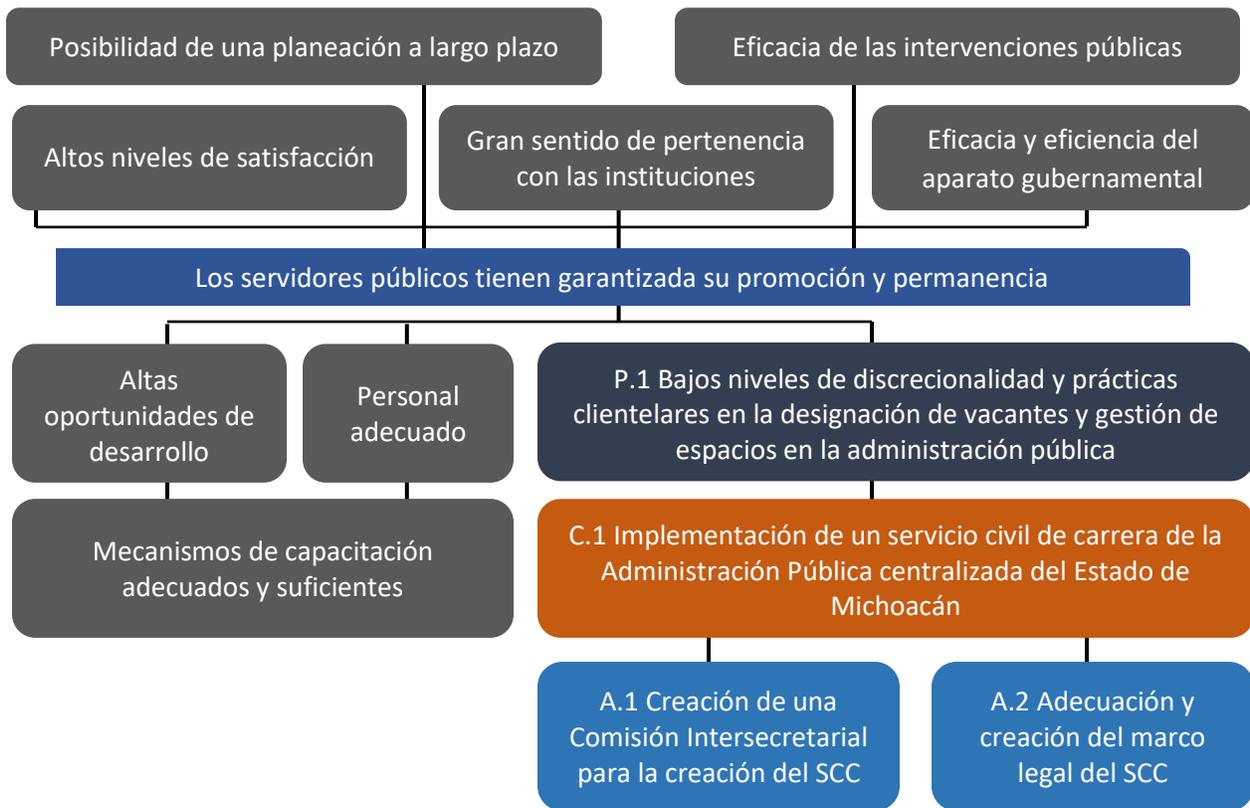
Como puede observarse, resulta indiscutible que para el aspecto del problema que se pretende atender y mejorar, la alternativa de solución planteada como la instauración de un SSC para la administración pública centralizada del Estado de Michoacán es la más idónea en cuanto al nivel de impacto que puede generar, en aras de impulsar la promoción y permanencia de los servidores públicos de nivel de mando medio y superior.

Sin embargo, es también la alternativa que representa un mayor grado de dificultad política, que es un elemento esencial para la ejecución de cualquier programa o política pública. Por ello, conviene delinear sus principales características, que puedan esclarecer los retos que persisten en torno a la instauración de este mecanismo en Michoacán.

Ahora bien, previamente se presenta la Estructura Analítica del Programa (EAP), a partir de la cual es posible elaborar la MIR como el producto final de la primera etapa de la implementación de la MML, que es la identificación del problema y las alternativas de solución, y a través de la cual es posible establecer niveles jerárquicos a interpretarse de manera vertical, como puede visualizarse en la figura 40.

Figura 40

Estructura Analítica del Programa



Nota: Elaboración propia.

De la misma forma, la tabla 74 contiene la MIR en la que se pueden observar los aspectos más importantes del programa, a partir de cuatro columnas que comienzan con el nivel de objetivo en cuestión y su respectivo resumen narrativo, los resultados específicos que se buscan alcanzar a través de los indicadores que se utilizarán para su medición, los medios de verificación que servirán de base para recopilar la información que permita su evaluación, y los factores externos que deberán presentarse para que sea posible cumplir los objetivos (Ortegón et al., 2005).

Tabla 74*MIR de la propuesta de solución*

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Se promueve la promoción y permanencia de los servidores públicos	Índice de competencia por mérito	Informes emitidos por las dependencias de la administración	Se implementa con éxito el Servicio Civil de Carrera para la administración pública centralizada en Michoacán
Propósito	Bajos niveles de discrecionalidad y prácticas clientelares en la designación de vacantes y gestión de espacios en la administración pública	Percepción de prácticas clientelares y discrecionalidad de los servidores públicos	Encuestas aplicadas a los servidores públicos de la administración pública centralizada	Existe personal suficiente para la evaluación periódica del indicador
Componente	Implementación de un servicio civil de carrera de la Administración Pública centralizada del Estado de Michoacán	Índice de Desarrollo del Servicio Civil de Carrera en Michoacán	Informes de la Comisión Intersecretarial y diagnósticos del BID	Los grupos de interés permiten la instrumentación del SSC
Actividad	A.1 Creación de una Comisión Intersecretarial para la creación del SCC A.2 Adecuación y creación del marco legal del SCC	Funcionamiento de la Comisión Porcentaje de marco normativo actualizado y emitido	Reportes e informes emitidos por la Comisión Periódico Oficial del Estado de Michoacán	El Ejecutivo Estatal permite y promueve la creación de la Comisión Las iniciativas presentadas en el Poder Legislativo son aprobadas

Nota: Elaboración propia.

4.2 Contexto institucional para la implementación de un SSC para el Estado de Michoacán

La necesidad de buscar incidir de manera positiva en el desempeño de las actividades de los funcionarios públicos, que ha dado lugar al surgimiento y la necesidad de ir fortaleciendo los

servicios civiles de carrera alrededor del mundo, tuvo una mayor relevancia a partir de que se suscribe la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el año 2003 (CLAD y ONU, 2023), que sienta las bases de estos sistemas como un elemento fundamental para asegurar la gobernabilidad democrática desde una eficiente gestión pública. Lo anterior parte de la premisa de que un gobierno eficiente es de interés para la sociedad como conjunto, pues es este quien, no solo recibe el cúmulo de demandas sociales que emanan de los problemas públicos, sino que rige la actividad encaminada a su atención, pues decide y es responsable de la implementación de las intervenciones públicas para el desarrollo, progreso y bienestar social.

Ahora bien, conforme han ido avanzando las reformas en torno a la profesionalización de la función pública, se han ido también diversificando las ópticas que cada país adopta para su materialización, lo que resulta posible debido a la flexibilidad que reviste esta política, pues se trata de un conjunto de disposiciones y normas que regulan la forma en la que el Estado asegura la disponibilidad del personal requerido para las funciones relativas a su brazo operativo, existiendo de manera generalizada, siguiendo a Oszlak (2001), cuatro tipos de alcance: basado en un número reducido de posiciones clave; basado en un cuerpo de élite, que únicamente se ha adoptado en Argentina, y cuya naturaleza es sumamente competitiva y restrictiva; basado en un sistema extendido, que implica una reducción contundente de personal y la consolidación de un sistema meritario, de la mano de herramientas gerenciales más complejas; o bien, basado en una red de consultores especializados que son financiados por agencias internacionales.

En el caso mexicano, puede establecerse que el sistema se encuentra catalogado en la tercera categoría, pero además de la instauración del Sistema del Servicio Civil de Carrera a partir de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en el año 2003, existen ya una serie de antecedentes sobre la instauración de servicios de profesionalización de ciertas áreas o entidades específicas, como es el caso del Servicio Exterior Mexicano, el INEGI, el Servicio Fiscal de Carrera, el Poder Judicial, y la carrera magisterial. Se trata de experiencias limitadas o parciales, pero que sirven como sustento para observar los éxitos y fracasos en la consolidación de mecanismos funcionales para la gestión de los recursos humanos de estas dependencias.

En cuanto al sistema de la administración pública centralizada, se han realizado diversas evaluaciones en torno a su funcionamiento, pero de manera particular el Índice de Desarrollo del Servicio Civil de Carrera (IDSCC) se encuentra, según el BID, en 41 puntos de los 100 posibles, según se indica en la figura 41, en la que además se puede visualizar el índice de cada uno de sus componentes, lo que lo coloca en la posición 9 de los 16 países de América Latina que evalúa este organismo, compartiendo el mismo resultado que Ecuador y Perú, aunque con la diferencia de que para el año 2004 Perú alcanzó un IDSCC de 15 puntos, y Ecuador se encontró en 14 puntos, lo que indica un avance muy importante en dicho periodo de tiempo para ambos países, mientras que México se mantuvo desde entonces con el mismo puntaje (BID, 2023).

Figura 41

Índice de Desarrollo del Servicio Civil en México



Nota: Elaboración propia con información del BID (2016).

Es importante tener presente que desde el momento de su surgimiento en el año 2003 y la emisión de su reglamento en el año 2004, inicia la primera etapa del sistema, que estuvo caracterizada por un acelerado ritmo de implementación de la nueva legislación; mientras que una segunda etapa comienza en el año 2007, durante la cual se implementaron reformas enmarcadas en la pérdida de prioridad política, que alteraron la vitalidad del sistema, tendieron a la flexibilización de los principios meritocráticos y de transparencia, y la reducción de las capacidades de la Secretaría de la Función Pública (Cortázar et al., 2014).

Lo anterior deja en evidencia la barrera más importante en la consolidación de los sistemas, particularmente en el caso mexicano, pues enmarca el carácter político que reviste estos esfuerzos, lo que puede acelerar, retroceder o estancar su implementación, según la voluntad política de los

tomadores de decisiones, pues es el propio Poder Ejecutivo el que en la mayoría de los casos está detrás de las iniciativas de reforma o de implementación de esfuerzos de esta naturaleza, y en función de la tradición que impera en torno a la división de poderes, no puede perderse de vista que la posición que logren los sistemas de pesos y contrapesos, principalmente en el Poder Legislativo, son un factor decisivo en reformas que ostenten la naturaleza de modificar sustancialmente el aparato administrativo.

Por otro lado, desde el ámbito local, en algunas entidades federativas se han tenido importantes avances en la puesta en marcha de sus respectivos servicios civiles de carrera, con distintos grados de consolidación, siendo el más avanzado, hasta el 2016, según el BID, el del estado de Colima, como puede apreciarse en la figura 42, mientras que el promedio nacional alcanza un Índice de Desarrollo del Servicio Civil de 24 puntos (Sanginés y Strazza, 2016).

Figura 42

Índice de consolidación del Servicio Civil de Carrera en las entidades federativas al 2016¹



Nota: Elaboración propia con información del BID (2013).

Aunque resulta impostergable para el Estado de Michoacán prestar atención a la relación de la administración pública con la ciudadanía, que percibe una marcada incapacidad para atender sus demandas y garantizarles programas efectivos para mejorar su calidad de vida, sigue permeando la falta de profesionalización de la administración pública.

El 15 de enero del 2024 el H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán aprobó un punto de acuerdo por el cual se autorizó la integración de una comisión para la instauración del servicio civil de

¹ El Índice se calcula sobre una escala de 0 a 100.

carrera para la administración pública municipal, en la sesión extraordinaria N°1 (2024 | N°2, 15 de enero de 2024, Gaceta Municipal). Si bien es un primer paso desde el ámbito municipal en la capital del Estado, se trata de un primer paso que aún no se ha logrado dar para el ámbito estatal, pues desde el 09 de mayo del 2018 fue presentada una iniciativa para la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera la Administración Pública Estatal De Michoacán, misma que nunca se turnó para su análisis y discusión en la Comisión correspondiente del Congreso del Estado de Michoacán (2018).

4.3. Elementos de la propuesta desde el modelo incremental

Las experiencias nacionales e internacionales en la instauración de distintos modelos de servicios civiles de carrera dejan en evidencia que se trata de mecanismos que deben sortear un gran número de barreras que obstaculizan su consolidación exitosa como políticas basadas en el mérito para el servicio público. Por ello, y considerando una realidad profundamente politizada en Michoacán, en donde, al igual que en gran parte del país, los sistemas de pesos y contrapesos han perdido su esencia, se requiere configurar una transición hacia la profesionalización del aparato administrativo, que permita gradualmente mejorar los aspectos que resultan fundamentales para atacar los problemas más añejos de la vida pública de nuestra entidad.

Por tal motivo, la propuesta de solución de este trabajo de investigación se avoca a la institucionalización de un sistema de SSC para la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, desde un modelo de estructura mixta, es decir, un modelo que contenga rasgos de los modelos de SSC de estructura abierta, y rasgos de los modelos de estructura cerrada.

En el sistema abierto existe un radical grado de diferenciación entre cada puesto de trabajo, requiriéndose altos niveles de especialización de los servidores públicos, pues estos acceden a los cargos públicos a través de convocatorias abiertas basadas en las competencias y habilidades, y no a través de un sistema de promoción (Valenzuela, 2015). En cambio, un servicio civil de estructura cerrada se basa en un sistema de ascensos y promociones, al que se denomina carrera administrativa, y por tanto el ingreso al sistema no se basa en convocatorias abiertas, sino que se realiza al interior del aparato burocrático (Quiroga, 1984), de forma que es en este modelo en el que encontramos el principio del mérito.

De esta forma, se consideran necesarios los siguientes elementos fundamentales:

1. La existencia de un sistema profesional que considere un escalafón desde un primer nivel de ingreso, con lineamientos claros en torno a los mecanismos de promoción y permanencia de los servidores públicos que se encuentran adscritos a cada dependencia.
2. La existencia de un catálogo de los puestos de alta especialización necesarios en el aparato de la administración pública con sus respectivos requerimientos, que sirva de base para el reclutamiento y selección de los perfiles que ocuparán cada uno de estos, a través de convocatorias abiertas.
3. Un catálogo reducido de cargos públicos de libre designación, limitado a aquellos puestos estrictamente considerados como empleos de confianza.

Considerando que el modelo incremental se basa en cambios de menor magnitud, que tengan una mayor posibilidad de transitar en el camino de su implementación, se considera que un primer modelo de SSC contemple los siguientes niveles de puesto:

1. Subsecretaría;
2. Dirección general o Coordinación;
3. Dirección de Área;
4. Subdirección de Área; y
5. Jefatura de Departamento.

Con base en la estructura establecida en el sistema del servicio profesional de carrera federal, que se conforma por los “Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación” (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003, p. 5), se consideran como mínimos indispensables la existencia de un subsistema de gestión de los recursos humanos, un subsistema de ingreso, un subsistema de capacitación y un subsistema de evaluación.

Por otro lado, uno de los aspectos que resultan cruciales para pensar en el éxito de una política de tal calado es la transparencia, la pluralidad y apertura de forma que se propone la creación de un Comité para la institucionalización del SSC, en el que se incorpore la participación de la academia, la sociedad civil organizada, la ciudadanía y los colegios de profesionistas. El Comité para la institucionalización del Servicio Civil de Carrera para Administración Pública Centralizada de

Michoacán deberá llevar a cabo sus sesiones de manera pública y abierta, integrándose de la siguiente manera:

- I. El Gobernador del Estado de Michoacán, que ha de fungir como Presidente del Comité.
- II. Los Secretarios de Estado de cada una de las dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada, de los cuales el Secretario de Gobierno ha de desempeñar la labor de Secretario Técnico y de Acuerdos del Comité.
- III. 30 Consejeros representantes de instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y colegios de profesionistas.

Algunos lineamientos que se consideran de utilidad para asegurar una mejor adopción del sistema son:

- I. Al final del primer año natural de su instalación, por lo menos un tercio de las dependencias de la administración pública estatal centralizada deberán acordar el catálogo de nombramientos que serán objeto de concurso público abierto del Sistema del Servicio Civil de Carrera.
- II. De no lograr un acuerdo con un mínimo proporcional de nombramientos entre nivel jefe de departamento y subsecretario, tal dependencia tendrá que poner a disposición del Servicio Civil de Carrera y concurso público abierto todas las plazas de los niveles anteriormente mencionados.
- III. Cada año un tercio de las dependencias de la administración pública estatal centralizada han de acordar un mínimo proporcional de nombramientos entre nivel de puesto de jefe de departamento a subsecretario, que han de ser objeto de concurso público abierto del Sistema.
- IV. Tomar las medidas que prevean que en un lapso de 6 años se establezca dentro del sistema un catálogo de por lo menos una tercera parte de nombramientos entre nivel de puesto de jefe de departamento a subsecretario de la administración pública estatal centralizada.

Como producto de este proyecto de investigación, la presente propuesta será estructurada y presentada a través de una iniciativa ciudadana, ante el Congreso del Estado de Michoacán.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La concepción de las políticas públicas, como un producto generado a partir de los procesos para la toma de decisiones por parte del Estado, pudiese parecer en primera instancia un mecanismo estructurado de tal forma que el diseño de estas es una actividad ajena al ejercicio de la política. Sin embargo, en todo proceso en el que se encuentran involucradas diferentes personas y núcleos poblacionales, existen también concepciones distintas en torno al origen y magnitud de un problema público, por lo que a su vez habrán de existir discrepancias en lo concerniente a la forma en la que se debe instrumentar la posible alternativa de solución. Es en este momento en el que la actividad política se hace presente, a partir de la generación del consenso o el disenso entre las personas o grupos, los que han de dictar las directrices del diseño e instrumentación, así como del término o continuidad de determinadas políticas.

Por otro lado, si bien la investigación que se presenta ha buscado abonar en el conocimiento en torno a la profesionalización del servicio público y el papel que tienen la promoción y la permanencia de los servidores públicos que ostentan un nivel de puesto de mando medio y superior, esta problemática no puede resultar ajena al núcleo de las políticas públicas, pues aunque se avoca en primera instancia al estudio de la administración pública, su correcto funcionamiento sí incide de manera determinante en la ejecución de las políticas públicas, y por tanto, tiene impacto en la vida de los ciudadanos.

En tal sentido, la presente investigación representa un esfuerzo en el campo de la ciencia por aportar conocimiento que permita profundizar en el entendimiento de la estabilidad en el empleo para los servidores públicos de nivel de mando medio y superior en la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, estableciendo a partir de ello algunas conclusiones generales.

En primer lugar, puede sostenerse que no existe duda en torno a la importancia de aprovechar las capacidades profesionales de los servidores públicos para potencializar la función pública como conjunto, requiriéndose de personal que tenga la capacidad necesaria para la compleja tarea de formar parte del brazo operativo del gobierno, que es la administración pública. Por ello, en las

últimas décadas ha cobrado tal relevancia la necesidad de la profesionalización del servicio público, bajo criterios de capacidad, compromiso y experiencia, estableciendo la garantía de permanencia y promoción para los servidores públicos de manera general, de forma que resulta incompatible, y por ende, va de la mano con la erradicación de criterios partidocráticos, patrimonialistas y clientelares que al día de hoy aún persisten en el caso de América Latina y en países como el nuestro, en el que, a pesar de los distintos procesos de reformas a la estructura gubernamental que se instauraron en distintos momentos de la historia, aún se obedece un sistema de reparto de cuotas electorales que resulta fácilmente identificable en las entidades de la administración pública, principalmente en el caso de las administraciones estatales, a lo que se conoce como “*spoil system*” o sistema de botín.

Lo mismo sucede en el caso particular del Estado de Michoacán, en donde existen profundos rezagos en relación con la profesionalización del servicio público, que, aunque ha sido una demanda desde hace varios años, no ha logrado avances significativos. Lo anterior se observa con claridad en los datos estadísticos presentados desde instrumentos como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental y el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, traduciéndose en bajos niveles de confianza de la ciudadanía hacia los servidores públicos y los gobiernos estatales, o bien, la percepción de un mal desempeño del gobierno como uno de los principales problemas sociales en la entidad.

En el mismo sentido, la administración pública centralizada del Estado de Michoacán resulta, en cierta forma, excesiva, si se compara con la de otras entidades federativas, pues se coloca en la décima posición en cuanto a su tasa de servidores públicos por cada 100 mil habitantes, por encima de entidades como Jalisco, que tiene casi el doble de población. Sus características particulares respaldan la falta de profesionalización, como es el caso de la escolaridad de los servidores públicos, siendo únicamente el 0.19% quienes cuentan con grado de doctorado, por citar un ejemplo, lo que resulta esta una variable que puede aproximar el grado de competencia de un funcionario. Por último, resulta importante mencionar que Michoacán únicamente cuenta con mecanismos de capacitación, respecto a los 11 rubros para evaluar la existencia de elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en los gobiernos estatales, encontrándose dentro de las 10 entidades que no cuentan con ningún servicio civil de carrera.

Los elementos planteados con anterioridad, y que se esbozan en los antecedentes de la investigación y la situación problemática, permitieron plantear el problema de la siguiente forma:

¿De qué manera los mandos medios y superiores de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán pueden tener garantizada su permanencia y promoción?

Dentro de las nociones teóricas presentadas puede establecerse que, siguiendo el enfoque secuencial, en el ciclo de las políticas públicas el cabildeo y la actividad política relacionada con la negociación al buscar la implementación de una propuesta de solución resulta un paso determinante para el éxito o fracaso de toda acción de gobierno. Esto en particular es relevante, pues el problema planteado incorpora, por esencia, a los servidores públicos sobre quienes recae la dirección del gobierno como actores protagónicos en el sentido de la problematización, pero también de la implementación de una alternativa de solución, complejizando profundamente este segundo paso, dada la tradición extremadamente presidencialista de nuestro país.

En el caso de los modelos teóricos de la administración pública, se puede concluir que la configuración de una política de profesionalización de la administración pública debe incorporar principios que derivan de distintos desarrollos, como es el caso del modelo ideal de la burocracia, el enfoque humanista y la teoría de sistemas, de forma que desemboque en un modelo exitoso en el que el mérito y la capacitación resulten criterios esenciales que rijan la administración pública estatal.

Dentro del trabajo de campo se obtuvieron datos que se estudiaron, primero con un enfoque cuantitativo a través de la modelización de ecuaciones estructurales con la técnica de mínimos cuadrados parciales, que suele utilizarse con mayor medida en estudios exploratorios, observándose de manera general lo siguiente:

El SCC tiene una relación positiva más fuerte con la variable latente endógena, mientras que la relación de los mecanismos de capacitación se considera débil. aunque también se puede determinar que se trata de relaciones significativas en ambos casos, mientras que el modelo presenta un poder predictivo considerado como importante, de forma que la permanencia y

promoción de los servidores públicos de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán se explica por medio del servicio civil de carrera y los mecanismos de capacitación.

Por lo anterior, es posible concluir que **se acepta la hipótesis de la investigación:**

La permanencia y promoción de los mandos medios y superiores de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán puede promoverse por medio de la implementación de un Servicio Civil de Carrera y de la institucionalización de mecanismos de capacitación.

Por otro lado, el análisis cualitativo de los datos obtenidos en el trabajo de campo también permite extraer algunas conclusiones generales que resultan de interés en la investigación:

Los ítems correspondientes a la variable dependiente muestran resultados que oscilan en el 90% de percepción negativa, es decir, una proporción muy alta de servidores públicos manifiestan una baja satisfacción laboral, un clima laboral inadecuado y una sensación de poca estabilidad y protección laboral, así como una baja influencia del principio del mérito como eje rector de las decisiones y oportunidades laborales, y en su lugar, una alta presencia de prácticas clientelares.

En relación con la variable independiente servicio civil de carrera, la percepción de manera generalizada es muy similar en cuestión de las frecuencias presentadas, arrojando inadecuados e insuficientes sistemas de gestión en el ingreso, promoción y permanencia del personal, y un deficiente sistema de evaluación, lo que se traduce en la necesidad de incorporar estos sistemas, o bien, mejorarlos para una adecuada gestión de los recursos humanos que garantice que exista igualdad en el acceso a oportunidades laborales.

Por último, la variable independiente mecanismos de capacitación mostró un comportamiento más irregular, aunque con mayor tendencia a una alta percepción negativa, como fue el caso de la falta de instrumentos de capacitación y una baja promoción formativa, y aunque los resultados de esta última se encontraron por debajo del 90%, la proporción resulta alarmantemente alta. Sin embargo, sí puede observarse que los servidores públicos le dan un peso menor a la capacitación.

De la información, el análisis y discusión de los resultados se siguieron los principios de la MML para configurar una alternativa de solución que promueva la promoción y permanencia de los

servidores públicos de la administración pública centralizada de Michoacán, siendo esta la implementación de un Servicio Civil de Carrera, pero desde una óptica que siga las directrices del modelo incremental de las políticas públicas.

Esta propuesta es una forma de hacer frente a una serie de problemas de índole política y social, que a su vez repercuten en la manera de concebir lo que es público. En ese sentido se pueden mencionar una serie de problemáticas en las que el gobierno decide actuar o ser omiso, debido a que funcionarios y núcleos de poder posicionados en las estructuras de toma de decisiones carecen de criterios, mecanismos, procedimientos y lineamientos estandarizados para diferenciar lo público de lo político.

La administración pública, en un sentido etimológico se compone de los vocablos latinos *ad*: hacia, *ministrer*: servicio o sirviente, es decir hacia el servicio, pudiendo interpretarse como al servicio de lo público; por lo tanto, el deber ser de esta tiene *per se* una connotación de conocer sobre las problemáticas, y por ende, sobre las soluciones al público, de forma que los funcionarios deben contar con determinada formación o grado de pericia relacionada con las problemáticas para las que fue nombrado por el Estado. A fin de simplificar esta idea, se puede decir que el Estado, en el afán de dar soluciones a los problemas públicos, debe buscar personas para los cargos, y no cargos para las personas.

Siguiendo esta narrativa se puede afirmar que atributos tales como el mérito y la capacidad pueden ser entendidos como elementos tácitos en la concepción de la administración pública; he aquí la importancia de mecanismos de reclutamiento, selección, retención y desarrollo de personas capaces desempeñar determinadas actividades o labores orientadas a solucionar los problemas públicos.

Ahora bien, si bien se trata de un mecanismo que ya existe en el ámbito federal, y que se ha estudiado y discutido en el ámbito internacional, la propuesta planteada también incorpora algunas recomendaciones en tal sentido.

En primer lugar, las experiencias internacionales y la propia experiencia nacional en la implementación de los servicios civiles de carrera dejan en evidencia la volatilidad de una política de profesionalización de tal calado, por la propia naturaleza del servicio público, en dónde los

tomadores de decisiones tienen suma facilidad para alterar su aplicación, y, por tanto, sus resultados. Por ello, se considera indispensable que se adopte una visión que considere los principios del incrementalismo, con candados suficientes para garantizar el éxito de los pasos que se vayan dando hacia la profesionalización de la administración pública y la mejora de la estabilidad de los servidores públicos.

En segundo lugar, se requiere, en el mismo sentido, estudiar e incorporar las experiencias de los países que comparten características similares con México, como es el caso de los países de América Latina, para sortear con mayor grado de éxito los vicios y vicisitudes de nuestros sistemas, que puedan aminorar el impacto negativo de problemas sumamente arraigados en la vida pública nacional y estatal.

Por último, es necesario incorporar la participación de la sociedad, de forma que la exigencia que existe en torno a la profesionalización del servicio público se entienda como una necesidad, no solo impostergable, sino prioritaria para la ciudadanía como conjunto, y por tanto que vaya de la mano del surgimiento de canales y mecanismos de vigilancia en su aplicación.

FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Como se ha establecido, la profesionalización del servicio público es, no solo una demanda, sino una necesidad de las administraciones públicas, que puede incidir fuertemente en la mejora de la atención de los problemas públicos presentes en una sociedad. Con esta investigación se ha buscado fortalecer la discusión académica y científica detrás de un problema que se relaciona con la forma en la que se están implementando los programas y las políticas públicas, de forma que este documento pueda funcionar como sustento y parteaguas sobre la formulación de una auténtica y funcional solución integral, pero sobre todo aplicable al contexto político y social de Michoacán.

Por ello, se considera fundamental fortalecer la investigación desde otros campos del conocimiento, como es el caso de las ciencias políticas, la psicología, la sociología, el derecho y la gestión empresarial.

Uno de los campos en el que se considera que resulta posible profundizar, es el relacionado con el ámbito municipal, tanto en el funcionamiento de las administraciones públicas municipales, como en su estructura organizacional, y en su eficacia y eficiencia en la atención de los problemas propios de su competencia, pues son el primer contacto entre las necesidades del ciudadano y el gobierno. Por ello, es de interés conocer el grado de profesionalización del servicio público en estos niveles de gobierno.

Así mismo, el papel de los grupos de interés en la configuración de la administración pública, pues como se ha establecido, la implementación de la alternativa de solución planteada tiene que considerar el papel que juega la centralización de las decisiones como rasgo distintivo de nuestro sistema presidencialista y la forma en la que se puede contrarrestar a partir de la influencia de otros actores en la esfera pública, por ejemplo, la propia ciudadanía, el cuerpo legislativo, los partidos políticos y los sindicatos, por citar algunos. En tal sentido, resulta interesante pensar en un trabajo de investigación que estudie la pertinencia de constituir servicios profesionales de carrera al interior de los partidos políticos, que son, después de todo, los núcleos tradicionales de los que emanan los individuos que llegan a ocupar los espacios públicos, es decir, son entes de interés público y el vehículo fundamental de acceso a los cargos de elección popular, cargos públicos y en general los principales agentes en la construcción de la agenda pública.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el buen gobierno es un derecho humano que se ha establecido en algunos instrumentos de alcance nacional e internacional, este resulta un eje desde el cual se pueden abordar también los estudios relacionados con la profesionalización de la administración pública, y no únicamente desde la óptica de los servidores públicos, lo que significaría en lato sensu un replanteamiento total, no solo a la forma de gobierno, sino también a la forma en la que se comprende y ejerce el poder público.

Así mismo, y como estudios que puedan complementar y enriquecer este trabajo de investigación, utilizar a mayor profundidad métodos cualitativos que permitan estudiar la politización y el carácter clientelar de la administración pública, así como el papel que juegan aspectos como la corrupción y la opacidad en el acceso a los empleos públicos, además de estudios que incorporen la medición de la eficiencia administrativa.

Por último, otra herramienta que se considera de utilidad es el análisis económico del derecho, por tratarse de normas y sistemas jurídicos que implican un costo al erario, y que pueden fortalecer esta necesidad desde un sentido que, de muchas formas, pasa de la subjetividad a la objetividad que proporcionan los números.

REFERENCIAS

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXVIII, Número 42, Única Sección.
- Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil. 12 de abril de 1934. Diario Oficial de la Federación, Tomo LXXXIII, Número 20, Única Sección.
- Auditoría Superior de la Federación. (2010). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0102_a.pdf
- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1992b). *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010) *Política Pública*. Grupo Editorial Siglo XXI.
- Aguilar-Barojas, S. (2005). Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. *Salud en Tabasco*, 11(1-2), 333-338.
- Álvarez, M. E. (2005). *La ética en la función pública: una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. Instituto Nacional de las Mujeres.
- Banco Interamericano de Desarrollo (16 de marzo de 2023). *Cómo evolucionó el Servicio Civil en años de crecimiento económico*. <https://public.tableau.com/app/profile/iadb/viz/Como-evoluciono-el-Servicio-Civil-en-anos-de-crecimiento-economico/Como-evoluciono-el-servicio-civil-en-anos-de-crecimiento-economico>.
- Barnard, Ch. (1968). *The functions of the executive*. Harvard University Press.

- Barzelay, M. (2002). The New Public Management in context. En McLaughlin, K., Osborne, S. y Ferlie, E. (Ed.) *New Public Management: current trends and prospects*. (pp. 15 – 33). Routledge Taylor & Francis Group.
- Barzelay, M., (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, XII (2), 241-251.
- Basu, R. (1994). *Public Administration: Concepts and theories*. Sterling Publishers Private Limited.
- Beltrán, J. A. y López, J. A. (2018). *Evolución de la Administración*. Fondo Editorial Universidad Católica Luis Amigó.
- Becker, G. (1993). *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. The University of Chicago Press.
- Bertalanffy, L. (2018). *A systems view of man*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory*. George Braziller, Inc.
- Birkland, T. A. (2020). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Taylor & Francis Group.
- Bonnin, C. J. B. (1982). Principios de la Administración. *Revista de Administración Pública*. 54 (208), 479 – 500.
- Bonnin, Ch. (2003). De L'importance et de la nécessité d'un code administratif (Trad. I. Cazenave-Tapie) Fondo de Cultura Económica (Trabajo original publicado en 1808).
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). New public management reform: now in the Latin American agenda, and yet... *International Journal of Political Studies*. (3), 143 – 166.
- Calafell, J. (1988). Los servicios públicos. *Jurídica, anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. 49 (19), 191-209.

- Cantón, G. y Cruz, C. (2022). *Presupuesto basado en Resultados 2022*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Carrillo, A. (1977). Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social 1976 – 1982. *Revista de Administración Pública*. (32), 11 – 26.
- Carrillo, E. y Tamayo, M. (2002). La legitimidad de la administración pública: un enfoque de cultura política. *Foro Internacional*. XLII (4), 683 – 715.
- Castellanos, R. (2016). *La reforma político electoral de 2014: diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. Instituto Belisario Domínguez.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Organización de las Naciones Unidas [CLAD] (2023). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Resolución 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Chen, G. (2021). Governance continuity and administration efficiency. *SN Business & Economics*, 1(9), 1 – 18.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. McGraw-Hill Interamericana.
- Chiavenato, I. (2011). Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones. McGraw Hill.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 7 de marzo de 1918. Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Cordero, Y. (2010). Un sistema de mérito para el siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (48), 89-114.
- Córdova, L. (2016). *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa*. Instituto Nacional Electoral.

- Cortázar, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Culebro, J. E. y Barragán, O. (2014). La Metodología del Marco Lógico en la administración pública federal. Nuevas formas de regulación para el control estratégico. *Espacios Públicos*, 17 (40), 33 – 48.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2016a). *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reforms*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2016b). *The Ashgate research companion to New Public Management*. Routledge Taylor & Francis Group.
- DeLeon, P. (2007). The Stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going? En P. A. Sabatier (Ed). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- DeLeon, P. (1988). *Advice and consent: the development of the Policy Sciences*. Russell Sage Foundation.
- Dent, M., Chandler, J. y Barry, J. (2017). *Questioning the New Public Management*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Dong, L. (2015). *Public Administration. Theories Instrumental and Value Rationalities*. Palgrave Macmillan.
- Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: an integrated approach*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Dussauge, M. (2005). Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México. *Foro Internacional*. XLV (4), 761-794.
- Espinoza, R. (2009). El fayolismo y la organización contemporánea. *Visión Gerencial*. 8(1), 53 – 52.

- Esposito, V., Chin, W. W., Henseler, J. y Wang, H. (2010). *Handbook of Partial Least Squares: Concepts, Methods and Applications*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Etzioni, A. (1997). *Organizaciones modernas*. Editorial Limusa.
- Fayol, H. (1981). *Administration Industrielle Et Générale: Prévoyance - Organisation - Commandement - Coordination - Contrôle* (Trad. C. Dimitru). Librería El Ateneo Editorial. (Trabajo original publicado en 1916).
- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Fischer, F., Miller, G. y Sidney M. (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Fleury, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? *Nueva Sociedad*. 51(160), 58-80.
- Fornell, C. y Larcker, D. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*. 18(3), 382 – 388.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa.
- García, J. (2006). La tensión entre mérito e igualdad: el mérito como factor de exclusión. Servei de Publicacions.
- Gardner, R. (1987). A Theory of the Spoils System. *Public Choice*. 52(2), 171 – 185.
<https://doi.org/10.1007/BF00123004>
- Garson, G. D. (1992) De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En Luis F. Aguilar, (Ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*. (pp. 149-180). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press.

- Giménez, G. (2005). La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*. (86), 103-122.
- Gocevski, D. (2015). *Spoils system and conflict of interests in the public administration*. Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje.
- Goodin, R. E., Rein, M. y Moran, M. (2006). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford University Press.
- Golembiewski, R. (1996). *Public Administration as a Developing Discipline*. Taylor & Francis Group.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. 4 (2001), 1–25.
- Guerrero, O. (2015). El servicio civil de carrera en México: origen y evolución. En INAP y CEFP (Ed.) *Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015*, Tomo III. (305 – 327).
- Guerrero, O. (2007). El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica. *Buen Gobierno*, (2), 44-60.
- H. Congreso del Estado de Michoacán (09 de mayo de 2018). *Iniciativas*. Documentos Legislativos. <http://congresomich.gob.mx/trabajo-legislativo/documentos-legislativos/>
- Hair, J. F., Hult, T. M., Ringle, C. M., Sarstedt, M., Castillo, J., Cepeda, G. y Roldán, J. L. (2017). *Manual de Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)*. SAGE Publishing.
- Halligan, J. (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Hernández, S. J. (2011). *Introducción a la administración: Teoría General Administrativa, origen, evolución y vanguardia*. McGraw Hill Interamericana Editores.
- Hernández, S. y Palafox, G. (2012). *Administración: teoría, proceso, áreas funcionales y estrategias para la competitividad*. Mc Graw Hill.

- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Huitrón, A. E. (2013). El servicio Profesional de Carrera en México en el marco de las herramientas de Nueva Gestión Pública: la experiencia del Servicio Profesional Electoral. *Espacios Públicos*, 16 (38), 89 – 102.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2019). Estadísticas a propósito de...Día de la Administración Pública.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/publica2019_nal.pdf
- INEGI (2020). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/>
- INEGI (2021a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- INEGI (2021b). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Marco conceptual.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463905912.pdf
- INEGI (2022). Censo Nacional de Gobiernos Estatales.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2022/>
- INEGI (2022). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2021.
<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEF.pdf>
- Jann, W. y Wegrich, K. (2007). *Theories of the policy cycle*. En F. Fischer, G. Miller y M. Sidney. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 43-62). Routledge Taylor & Francis Group.
- Jéze, G. (1928). *Los principios generales del Derecho Administrativo*. Editorial Reus.
- Kerlinger, F. N. & Lee, H. B. (2002). *Investigación del comportamiento*. McGraw Hill.

- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Laiz, A. y Weisz, E. (Ed.). (2016). Max Weber y el Estado latinoamericano. En Max Weber en Iberoamérica. Nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción. Fondo de Cultura Económica.
- Lane, J. (2002). *New Public Management*. Taylor & Francis e-Library.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing Company, Inc. New York.
- Lasswell, H. D. (1997). *The future of political science*. St. Martin's Press.
- Lerner, D. y Lasswell, H. (1951). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán. 8 de agosto de 1983. Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Tomo CLIX Número 76, Cuarta Sección.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. 10 de abril del 2003. Diario Oficial de la Federación, Tomo DXCV Número 8, Primera Sección.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán. 08 de octubre de 2021, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Tomo CLXXVIII Número 77.
- Lindblom, Ch. E. (1991). The policy making process. (Trad. E. Zapico). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. (Trabajo original publicado en 1980).
- Lindblom, Ch. E. (2010). La ciencia de “salir del paso”. En Luis F. Aguilar, (Ed.) *Política Pública*. (pp. 74-93). Siglo XXI Editores.
- Martínez, R. (2006) Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión y Política Pública*. XV (2), 457-483.

- Martínez, J. (2005). Administración y organizaciones: su Desarrollo evolutivo y las propuestas para el nuevo siglo. *Semestre Económico*. 8(16), 67 – 97.
- Mayo, E. (2003). *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Mejía, J. (1998). Profesionalización del Servidor Público en Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (Ed.), *Profesionalización de los Servidores Públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública* (pp. 99 – 104).
- Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Metcalf, H. y Urwik, L. (2003). *The early sociology of management and organizations*. Kenneth Thompson.
- Morrison, K. (2006). *Marx, Durkheim, Weber. Formations of modern social thought*. SAGE Publications.
- Nickson, A. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 24 (81), 1 – 15.
- Oliván, A. (1982). Principios de la Administración. *Revista de Administración Pública*. 54 (208), 103 – 119.
- Olea-Flores, D. F., Aldrette-Malacara, A. y Cuautle-Gutiérrez, L. (2021). PLS-SEM a 2nd generation technique: Concepts, properties characteristics and phases for its application. *World Journal of Advanced Engineering Technology and Sciences*. 03(02), 7 – 23.
- Olvera, J. S. (2009). El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*. 50(2009), 383 – 399.

- Organización de las Naciones Unidas (1962). *Manual de Administración Pública: Conceptos y prácticas modernas, especialmente en relación con los países en desarrollo*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL.
- Osborne, S. y McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in context. En McLaughlin, K., Osborne, S. y Ferlie, E. (Ed.) *New Public Management: current trends and prospects*. (pp. 5 – 14). Routledge Taylor & Francis Group.
- Lindblom, Ch. E. (2010). La ciencia de “salir del paso”. En Luis F. Aguilar, (Ed.) *Política Pública*. (pp. 74-93). Siglo XXI Editores.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas en acción: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*. 9 (62), 141 – 162.
- Pardo, M. del C. (1991). *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pardo, M. del C. (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México: Secretaría de la Función Pública.
- Pardo, M. del C. (2005). El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, XLV (4). 599-634.
- Pardo, M. del C. (2009). *La modernización administrativa en México: 1940-2006*. El Colegio de México.
- Parsons, W. (2007). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Trad. A. Acevedo). Flacso-México. (Trabajo original publicado en 1995).

- Peters, G. (2008). *The two futures of governing: decentering and Recentering Processes in Governing*. / Institut für Höhere Studien.
- Peters, G. y Pierre, J. (2015). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Pineda, P., Cirasco, A. y Quesada, C. (2014). El modelo FET de evaluación de la transferencia. *Capital Humano*. (292), 74 – 80.
- Porrúa, F. (2005). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa.
- Quintín, R. A. (1996). La gerencia pública. Del “sistema de botín” a la gestión profesional. *Revista Venezolana de Gerencia*. 1(1), 59 – 70.
- Quiroga, G. (1984). El Servicio Civil de Carrera. *Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal*. 14(15), 105 – 119.
- Ramírez., M. F., (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Fundación CIDOB.
- Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo. 14 de octubre de 2017. Periódico Oficial del Estado, Tomo CLXXV, Número 23, Quinta Sección.
- Roth, A. (2020). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia.
- Rothmayr, C. y Saint-Martin D. (2011). Half a century of “muddling”: Are we there yet? *Policy and Society*. 30 (2011), 1-8.
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R. y Clerkin, R. (2022). *Public Administration: understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Routledge Taylor & Francis Group.

- Samaja, J. (2004). *Epistemología y metodología: elementos para una teoría de la investigación científica*. Eudeba Universidad de Buenos Aires.
- Sánchez M. A., y Jaimes, O. J. (2017). Profesionalización de políticos y funcionarios municipales. *Espacios Públicos*, 20(49), 1-29.
- Sanginés, M. y Strazza, L. (2016). *Profesionalización de la función pública en los estados de México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sapru, R. K. (2009). *Administrative theories and management thought*. PHI Learning Private Limited.
- Schedler, K. y Proeller, I. (2002). The New Public Management in context. En McLaughlin, K., Osborne, S. y Ferlie, E. (Ed.) *New Public Management: current trends and prospects*. (pp. 161 – 180). Routledge Taylor & Francis Group.
- Schultz, T. (1982). *Investing in people: the economics of population quality*. University of California Press.
- Siliceo, A. (2004). *Capacitación y desarrollo del personal*. Limusa Noriega Editores.
- Siklodi, I. (2014). *Servicio civil en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Strazza, L. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stoner, J., Edward, R. y Gilbert, D. (1996). *Management*. (Trad. P. Mascaró). Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. (Trabajo original publicado en 1995).
- Tabares, L., Pérez, C. y Cárdenas, O. (2019). Papel de la administración pública en la relación entre los sectores público y privado. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8 (1), 2-11.
- Tamayo, M. (2003). *El proceso de la investigación científica. Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación*. Editorial Limusa.

- Tamayo, A. (1999). *Teoría general de sistemas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Taylor, F. W. (1998). *The Principles of Scientific Management*. Dover Publications, Inc.
- Thoenig, J. y Meny, Y. (1992). *Politiques publiques* (Trad. S. Carril). Editorial Ariel. (Trabajo original publicado en 1989).
- Uvalle, R. (2004). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. En Salinas, J. y Rosales, E. (Ed) *Servicio Civil de Carrera en México*. Centro de Producción Editorial.
- Uvalle, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle, R. (2015). La relación profesional entre las políticas y la administración públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 41(166), 47-70.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1996.166.49494>
- Valenzuela, R. (2015). Rafael Martínez Puón (2013), La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica. *Revista Región y Sociedad*. 17(62), 261 – 268.
- Vargas, J. G. (2018). Questions to the structure and culture of the new paradigm of management of New Public Management. *Revista del Colegio de San Luis*. VIII (16) 51-74.
<https://doi.org/10.21696/rcls19162018754>
- Viloria, N. J. y Luciani, L. R. (2015). El pensamiento administrativo: un estudio de sus ejes problemáticos. *Sapienza Organizacional*. 2(4), 119 – 143.
- Villalobos, G., y Pedroza, R. (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *Tiempo de Educar*, 10(20), 273-306.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Vmtehendn Soziologie*. (Medina, J., Roura, J. e Ímaz, E. Trad). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).
- Wildavsky, A. (2017). *The art and craft of policy análisis*. Palgrave Macmillan Editor.

Wildavsky, A. (1987). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Routledge Taylor & Francis Group.

Wilson, W. (2018). *Essays of Woodrow Wilson*. Madison & Adams Press.

Wren, D. y Bedeian, A. (2020). *The Evolution of Management Thought*. John Wiley & Sons, Inc.

ANEXOS

Anexo 1. Instrumento de investigación

Profesionalización de la Administración Pública Centralizada en el Estado de Michoacán

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

Estimado participante, estoy realizando una investigación que busca plantear una propuesta para la profesionalización de la Administración Pública Centralizada en el Estado de Michoacán, para lo cual me permito solicitar respetuosamente tu valiosa participación respondiendo esta encuesta.

Las respuestas son anónimas, y su uso será exclusivamente académico. Si estás interesado en conocer los resultados, estarán a tu disposición.

INSTRUCCIONES: Lea las siguientes afirmaciones y seleccione con una (X) la opción que considera que refleja con mayor precisión su opinión.

Sexo

- () H
- () M
- () Otro
- () Prefiero no decirlo

Último grado de estudios

- () Ninguno
- () Primaria
- () Secundaria
- () Preparatoria
- () Estudios técnicos
- () Licenciatura
- () Maestría
- () Doctorado

Institución en la que labora

Edad

Nivel de puesto

- () Auxiliar administrativo

- Jefe (a) de departamento
 - Coordinador (a)
 - Director (a) de Área
 - Director (a) General
 - Otro _____
1. No me siento protegido en mi empleo contra destituciones arbitrarias.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 2. Los cambios de gobierno afectan mi estabilidad laboral.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 3. Desde que laboro en esta dependencia he experimentado cambios en mis funciones, responsabilidades o área de trabajo con frecuencia.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 4. Me he sentido acosado u hostigado en la dependencia en la que laboro.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 5. Considero que las condiciones de mi empleo me impiden desplegar todo mi potencial.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 6. Las actividades que realizo en mi trabajo no contribuyen a mi crecimiento profesional.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 7. No tengo posibilidades de ascenso y movilidad laboral en la entidad en la que laboro.
 - Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo

8. Mi remuneración no es equivalente a la de otros servidores públicos que desempeñan tareas similares.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
9. No me gustaría permanecer en esta entidad en el futuro próximo.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
10. Los criterios de eficacia y responsabilidad en el desempeño de las funciones de cada empleado no se toman en cuenta para la permanencia laboral en la dependencia.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
11. Existen vacíos o falta de claridad en la legislación/ regulación/ procedimientos en la promoción y permanencia de los servidores públicos de la dependencia.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
12. No considero que la promoción al interior de la dependencia en la que laboro se base en el mérito.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
13. Considero que los altos funcionarios gozan de altos grados de libertad en la designación de los puestos de trabajo de menor jerarquía.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
14. Considero que las oportunidades laborales en la dependencia en la Administración Pública Centralizada del Estado responden a servicios y lealtades partidistas.
- Totalmente en desacuerdo
 En desacuerdo
 De acuerdo
 Totalmente de acuerdo
15. Considero que existe influencia indebida de actores externos en las decisiones de la dependencia relacionadas con la administración del personal.

- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
16. Las políticas de reclutamiento y selección de personal para cargos directivos no tienen criterios claros e institucionalizados.
- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
17. Sin la existencia de un sistema estandarizado de concursos para ocupar puestos vacantes no puede garantizarse el acceso bajo criterios como la capacidad e idoneidad para el cargo.
- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
18. Los criterios para evaluar la competencia de los candidatos a ocupar un puesto directivo no son claros ni uniformes.
- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
19. Considero necesaria la existencia de un Comité de Selección que lleve a cabo los procesos de ingreso a la dependencia.
- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
20. No se aplican criterios de igualdad y transparencia en los procesos de reclutamiento y selección del personal.
- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
21. El sistema actual de gestión de los espacios laborales en la dependencia no garantiza contar con los perfiles más idóneos en los niveles directivos.
- Totalmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - De acuerdo
 - Totalmente de acuerdo
22. El mérito como principio en la profesionalización del servicio público no es aplicado, por lo que persiste el uso de la burocracia para fines partidistas y clientelares.
- Totalmente en desacuerdo

- () En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
23. Los mecanismos de acceso a los puestos de trabajo no consideran la trayectoria, experiencia profesional y capacidad como los factores más importantes.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
24. Me gustaría que los puestos de trabajo de la dependencia en la que laboro se asignaran fundamentalmente con base en el mérito profesional.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
25. El sistema de gestión de los recursos humanos no es adecuado ni uniforme en relación con los niveles directivos.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
26. La estabilidad y permanencia en el empleo debe ser también un derecho para los servidores públicos de nivel directivo.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
27. Es necesario mejorar los mecanismos de promoción al interior de la dependencia, para que sea posible tener expectativas de crecimiento y desarrollo profesional.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
28. No se encuentran establecidos criterios o mecanismos de ascenso y promoción laboral en los niveles de mando medio y superior en la dependencia.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
29. Es necesaria la implementación de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones de puestos de trabajo en la dependencia en la que laboro.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo

- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 30. Es necesaria la implementación de concursos públicos para la ocupación de plazas vacantes o de nueva creación de nivel de mando medio y superior.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 31. No existen políticas específicas de evaluación y seguimiento del desempeño aplicadas a los cargos directivos.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 32. No existe un adecuado sistema de gestión del rendimiento de los servidores públicos.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 33. Los mecanismos de evaluación actuales no garantizan que el mal desempeño laboral retire a los trabajadores de sus puestos.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 34. No se promueve el sentido de pertenencia en la dependencia.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 35. No existen mecanismos de reconocimiento y estímulos a los servidores públicos de un nivel directivo.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo
- 36. No existe un Plan Anual de Capacitación en la dependencia en la que laboro que considere los niveles directivos.
- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo

37. No existen mecanismos de profesionalización para la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
38. Los sistemas de evaluación del desempeño no permiten identificar con facilidad puntos débiles en torno a la capacitación del personal.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
39. La institución en la que laboro no promueve programas de formación y capacitación para todos los niveles directivos.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
40. En el área en la que me encuentro adscrito(a) no desarrolla ni impulsa programas de capacitación para el mejor desempeño de funciones.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
41. No se me impulsa a participar en los programas de capacitación y profesionalización, también externos a la dependencia.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
42. Considero que la formación profesional de cada trabajador es suficiente para garantizar un buen desempeño.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
43. Los mecanismos de capacitación de una dependencia no son definitorios para que un empleado pueda superarse institucional, profesional y personalmente.
- () Totalmente en desacuerdo
() En desacuerdo
() De acuerdo
() Totalmente de acuerdo
44. Los programas de capacitación implementados en la dependencia en la que laboro no fortalecen el liderazgo ni el aprendizaje continuo.

- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo

45. Considero que el personal no muestra disposición en capacitarse y mejorar continuamente.

- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo

46. Considero que la forma en la que se implementan programas de capacitación impide promover el buen ánimo y la disposición del personal a participar en ellos.

- () Totalmente en desacuerdo
- () En desacuerdo
- () De acuerdo
- () Totalmente de acuerdo

Anexo 2. Certificado de validez de contenido del instrument

Variable	Definición conceptual	Dimensión operacional		Ítems
		Dimensión	Indicador	
V.D. Permanencia y promoción de los servidores públicos	La permanencia y promoción de los servidores públicos se entiende como los planes individuales de carrera y la definición de trayectorias de acuerdo con su perfil, así como el reconocimiento de su labor por medio de alternativas de ascenso, y otorgamiento de estímulos que contribuyan a lograr su permanencia y estabilidad laboral. (ASF, 2010, p. 18)	Certeza y seguridad laboral	Protección y estabilidad laboral	1, 2, 3
			Clima laboral	4, 5, 6
			Satisfacción del personal	7, 8, 9
		Meritocracia interna	Percepción sobre influencia del mérito al interior de la dependencia	10, 11, 12
			Prácticas clientelares	13, 14, 15
			Criterios de selección del personal	16, 17, 18
V.I. 1 Servicio Civil de Carrera	Es un medio a través del cual, tomando como base el principio del mérito, aseguran la continuidad y la pureza en el funcionamiento de sus instituciones, proporcionando a los empleados mayor seguridad en sus empleos, pues se combate la rotación que se presenta con la salida y entrada de los gobernantes (Cordero, 2010).	Sistemas de gestión de ingreso del personal	Garantía y equidad de oportunidades	19, 20, 21
			Percepción de aplicación del principio de mérito	22, 23, 24
			Percepción de los sistemas de promoción	25, 26, 27
		Sistemas de promoción del personal	Criterios de ascenso y promoción del personal	28, 29, 30
			Evaluación del desempeño	31, 32, 33
V.I. 2			Reconocimiento y pertenencia a la institución	34, 35
			Instrumentos de capacitación	36, 37, 38

Mecanismos de capacitación	Los mecanismos de capacitación son aquellas actividades de formación y desarrollo de competencias institucionalizadas. (Siklodi, 2014).	Sistemas de capacitación del personal	Promoción formativa	39, 40, 41
		Criterios del personal en torno a la capacitación	Percepción de relevancia de la capacitación	42, 43, 44
			Idoneidad de los mecanismos de acceso a la capacitación	45, 46

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Criterios de evaluación:

1. **Claridad:** El ítem se entiende sin dificultad, es conciso y directo.
2. **Pertinencia:** El ítem pertenece a la dimensión evaluada y al indicador.
3. **Relevancia:** El ítem resulta apropiado para representar la dimensión de la variable indicada.

VARIABLE DEPENDIENTE: Promoción y permanencia de los servidores públicos

DIMENSIÓN	INDICADOR	NO.	ÍTEM	Claridad		Pertinencia		Relevancia		Sugerencias
				SI	NO	SI	NO	SI	NO	
CERTEZA Y SEGURIDAD LABORAL	Protección y estabilidad laboral	1	No me siento protegido en mi empleo contra destituciones arbitrarias.	✓		✓		✓		
		2	Los cambios de gobierno afectan mi estabilidad laboral.	✓		✓		✓		

	Olima laboral	3	Desde que laboro en esta dependencia he experimentado cambios en mis funciones, responsabilidades o área de trabajo con frecuencia.	✓		✓		✓			
		4	Me he sentido acosado u hostigado en la dependencia en la que laboro.	✓		✓		✓			
		5	Considero que las condiciones de mi empleo me impiden desplegar todo mi potencial.	✓		✓		✓			
	Satisfacción del personal	6	Las actividades que realizo en mi trabajo no contribuyen a mi crecimiento profesional.	✓		✓		✓			
		7	No tengo posibilidades de ascenso y movilidad laboral en la entidad en la que laboro.	✓		✓		✓			
		8	Mi remuneración no es equivalente a la de otros servidores públicos que desempeñan tareas similares.	✓		✓		✓			
	MÉRITO CRACIA INTERNA	Percepción sobre influencia del mérito al interior de la dependencia.	9	No me gustaría permanecer en esta entidad en el futuro próximo.	✓		✓		✓		
			10	Los criterios de eficacia y responsabilidad en el desempeño de las funciones de cada empleado no se toman en cuenta para la permanencia laboral en la dependencia.	✓		✓		✓		
			11	Existen vacíos o falta de claridad en la legislación/ regulación/ procedimientos en la promoción y	✓		✓		✓		

		permanencia de los servidores públicos de la dependencia							
		12	No considero que la promoción al interior de la dependencia en la que aboro se base en el mérito.	/	/	/			
Prácticas e intereses		13	Considero que los altos funcionarios gozan de altos grados de libertad en la designación de los puestos de trabajo de menor jerarquía	/	/	/			
		14	Considero que las oportunidades laborales en la dependencia en la Administración Pública Centralizada del Estado responden a servicios y salidas partidistas	/	/	/			
		15	Considero que existe influencia indebida de actores externos en las decisiones de la dependencia relacionadas con la administración de personal	/	/	/			

VARIABLE INDEPENDIENTE 1: Servicio Civil de Carrera

DIMENSIÓN	INDICADOR	NO.	ÍTEM	Claridad		Pertinencia		Relevancia		Sugerencias
				SI	NO	SI	NO	SI	NO	
SISTEMAS DE GESTIÓN DE INGRESO DE PERSONAL	Criterios de selección del personal	16	Los criterios de reclutamiento y selección de personal para cargos directivos no tienen criterios claros e institucionalizados	/	/	/	/	/		
			Si la existencia de un sistema estandarizado de concursos para ocupar puestos vacantes no puede	/	/	/	/	/		

			garantizarse el acceso bajo criterios como la capacidad e idoneidad para el cargo.							
		18	Los criterios para evaluar la competencia de los candidatos a ocupar un puesto directivo no son claros ni uniformes	/	/	/				
Garantía y equidad de oportunidades		19	Considero necesaria la existencia de un Comité de Selección que lleve a cabo los procesos de ingreso a la dependencia.	/	/	/				
		20	No se aplican criterios de igualdad y transparencia en los procesos de reclutamiento y selección del personal.	/	/	/				
		21	El sistema actual de gestión de los espacios laborales en la dependencia no garantiza contar con los perfiles más idóneos en los niveles directivos.	/	/	/				
	Percepción de aplicación del principio de mérito	22	El mérito como principio en la profesionalización del servicio público no es aplicado, por lo que persiste el uso de la burocracia para fines partidistas y clientelares.	/	/	/				
		23	Los mecanismos de acceso a los puestos de trabajo no consideran la trayectoria, experiencia profesional y capacidad como los factores más importantes.	/	/	/				
		24	Me gustaría que los puestos de trabajo de la dependencia en la que laboro se asignaran	/	/	/				

			fundamentalmente con base en el mérito profesional						
SISTEMAS DE PROMOCIÓN DE PERSONAL	Percepción de los sistemas de promoción	25	El sistema de gestión de los recursos humanos no es adecuado ni un fomme en relación con los niveles directivos.	/	/	/			
		26	La estabilidad y permanencia en el empleo debe ser también un derecho para los servidores públicos de nivel directivo	/	/	/			
		27	Es necesario mejorar los mecanismos de promoción al interior de la dependencia para que sea posible tener expectativas de crecimiento y desarrollo profesional	/	/	/			
	Criterios de ascenso y promoción de personal	28	No se encuentran establecidos criterios o mecanismos de ascenso y promoción laboral en los niveles de mando medio y superior en la dependencia		/	/	/		
		29	Es necesaria la implementación de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones de puestos de trabajo en la dependencia en la que labora	/	/	/			
		30	Es necesaria la implementación de concursos públicos para la ocupación de plazas vacantes o de nueva creación de nivel de mando medio y superior.	/	/	/			
SISTEMAS DE EVALUACIÓN	Evaluación del desempeño	31	No existen políticas específicas de evaluación y seguimiento del						

DE PERSONAL			desempeño acorde a los cargos directivos	/	/	/		
		32	No existe un adecuada sistema de gestión del remuneración de los servidores públicos	/	/	/		
		33	Los mecanismos de evaluación actuales no garantizan que el mal desempeño laboral refleje a los trabajadores de sus puestos	/	/	/		
	Reconocimiento y pertenencia a la institución	34	No se promueve el sentido de pertenencia en la dependencia	/	/	/		
		35	No existen mecanismos de reconocimiento y estímulo a los servidores públicos de un nivel directivo	/	/	/		

VARIABLE INDEPENDIENTE 2: Mecanismos de capacitación

DIMENSIÓN	INDICADOR	NO.	ÍTEM	Claridad		Pertinencia		Relevancia		Superencias
				SI	NO	SI	NO	SI	NO	
SISTEMAS DE CAPACITACIÓN DE PERSONAL	Instrumentos de capacitación	36	No existe un Plan Anual de Capacitación en la dependencia en la que labore que considere los niveles directivos		/	/	/			
		37	No existen mecanismos de profesionalización para la especialización, actualización y evaluación formal en el cargo desempeñado	/		/		/		
		38	Los sistemas de evaluación del desempeño no permiten identificar con facilidad puntos	/		/		/		

CRITERIOS DE PERSONA EN TORNO A LA CAPACITACIÓN	Promoción formativa	39	débiles en lo que a la capacitación del personal. La institución en la que abordo no promueve programas de formación y capacitación para todos los niveles directivos						
		40	En el área en la que me encuentro adscrito(a), no desarrolla ni impulsa programas de capacitación para el mejor desempeño de funciones						
	Percepción de relevancia de la capacitación	41	No se me impulsa a participar en los programas de capacitación y profesionalización, tanto en externos a la dependencia						
		42	Considero que la formación profesional de cada trabajador es suficiente para garantizar un buen desempeño.						
		43	Los mecanismos de capacitación de una dependencia no son suficientes para que un empleado pueda desempeñarse institucional, profesional y personalmente.						
		44	Los programas de capacitación implementados en la dependencia son aquellos que se refieren al desarrollo de aprendizajes continuos						
		45	Considero que el personal no muestra disposición en capacitarse y mejorarse continuamente						
		46	Considero que la forma en la que se implementan programas de capacitación impide promover el buen ánimo y la disposición del personal a participar en ellos.						

acceso a la capacitación	46	Considero que la forma en la que se implementan programas de capacitación impide promover el buen ánimo y la disposición del personal a participar en ellos.					
--------------------------	----	--	--	--	--	--	--

En su caso, observaciones generales:

Opinión de validez del instrumento (Marque la opción considerada):

<input checked="" type="checkbox"/>	Válido
<input type="checkbox"/>	Válido, después de corregir
<input type="checkbox"/>	No válido

Nombre del evaluador Bismark Requena Rodríguez
 Especialidad del evaluador Sector Público, Gestión Cultural
 Firma del evaluador [Firma]

Anexo 4. Reporte de análisis de coincidencias de la Coordinación General de Estudios de Posgrado



Identificación de reporte de similitud: oid:3117:379684967

NOMBRE DEL TRABAJO

Política pública de profesionalización para la administración pública centralizada del Estado de Mic

AUTOR

Manuel Alejandro Eulloqui Moreno

RECUENTO DE PALABRAS

70930 Words

RECUENTO DE CARACTERES

346296 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

217 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

6.8MB

FECHA DE ENTREGA

Sep 9, 2024 1:18 PM CST

FECHA DEL INFORME

Sep 9, 2024 1:21 PM CST

● 23% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 22% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 0% Base de datos de trabajos entregados
- 12% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

Anexo 5. Reporte de análisis de coincidencias de la Plataforma Plagium

plagium™

plagium™

Eulloqui Moreno Manuel Alejandro.
Tesis MPP.pdf

02/09/2024

538a8dd0-6964-11ef-9066-3ba67a478f01

Semejanza: 10.8% Riesgo: probable

Anexo 6. Declaración de originalidad y uso de Inteligencia Artificial

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
Programa educativo	Maestría en Políticas Públicas	
Título del trabajo	Política pública de profesionalización para la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	Manuel Alejandro Eulloqui Moreno	1013665h@umich.mx
Director	Dr. Rubén Molina Martínez	rmolina@umich.mx
Codirector		
Coordinador del programa	Dr. Félix Chamú Nicanor	mae.politicas.publicas@umich.mx

Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	No	

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Traducción al español	No	
Traducción a otra lengua	No	
Revisión y corrección de estilo	No	
Análisis de datos	No	
Búsqueda y organización de información	No	
Formateo de las referencias bibliográficas	No	
Generación de contenido multimedia	No	
Otro	No	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	<i>Martín...</i>
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán a 08 de septiembre de 2024