

LA NECESIDAD DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE GUERRERO. LOS CASOS DE ACAPULCO Y CHILPANCINGO

Raúl Calvo Barrera¹

Introducción

El presente trabajo busca conocer el estado en que se encuentra la profesionalización de la administración pública municipal centralizada en dos de los ayuntamientos más importantes de la entidad: Acapulco, principal municipio en importancia económica, y Chilpancingo, centro del poder político.

Resulta relevante comprender el contexto y el grado de profesionalización que experimenta la administración municipal en Guerrero para estar en condiciones de entender la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como la capacidad gubernamental para ejecutar con éxito las políticas públicas municipales.

Un común denominador se expande como hipótesis de arranque: los ayuntamientos guerrerenses guían sus acciones con base en el “sistema de botín” para la asignación de los cargos medios y superiores de la administración, por lo que no han desarrollado un sistema integral de servicio profesional de carrera² (SPC). No obstante que existe un mandato constitucional desde el año 2014³, ha pasado un decenio sin que se construya un servicio con todas las fases del sistema: reclutamiento, selección,

1 Profesor-investigador de tiempo completo adscrito a la Facultad de Derecho, Campus Chilpancingo, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctor en Investigación en Ciencia Política por la misma Universidad. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Correo electrónico: 15563@uagro.mx

2 Entre los especialistas se ha generado todo un debate conceptual en torno a la denominación de los servicios de carrera: algunos los nombran, por tradición, servicios civiles de carrera para contrarrestarlos a los servicios militares; otros, los designan como servicios profesionales de carrera para diferenciarlos con aquellos sistemas en los que no existe una gestión profesional de los recursos humanos en las administraciones públicas. En este sentido, para este trabajo se utilizarán ambos vocablos como sinónimos. Aunque habría que aclarar que los SPC contemplan elementos más modernos como la certificación de competencias y la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

3 El artículo 192 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero señala que: “Para garantizar un servicio público profesional, confiable y especializado,

ingreso, formación, evaluación del desempeño, promoción y ascensos, régimen de recompensas y sanciones. Tampoco el Congreso local ha expedido la legislación necesaria para hacer realidad el marco normativo que serviría de base para su posterior implementación. Esta situación impide el avance en el desarrollo de la calidad de la gestión municipal. De ahí la relevancia de la presente investigación.

Desde hace tiempo se mencionaba al SPC como un objetivo a alcanzar para el servidor público guerrerense. Por ejemplo, Omar Guerrero (1991) argumentaba -en un texto clásico de la administración pública local- que toda la compleja estructura burocrática de órganos, funciones, relaciones, proceso y servicios del régimen administrativo descansaba en el adecuado desempeño del servidor público y que para lograrlo era necesaria la profesionalización dentro de un servicio civil de carrera. (p. 233). Más recientemente, en 2008, se buscó avanzar hacia un programa interestatal de formación de los servidores públicos en las administraciones estatales⁴ y para ello se constituyó un Comité Coordinador conformado por representantes de siete estados, incluido Guerrero. (Acosta y Baldeón, 2008, p. 114).

Si bien el estado de Guerrero cuenta con la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos que rige las relaciones laborales entre los trabajadores públicos y los tres poderes del estado, así como la Ley número 51, Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios

las instituciones del Estado impulsarán el servicio civil de carrera y atenderán a la naturaleza de la función desarrollada.

1. El servicio civil de carrera se regirá por los principios de mérito, capacidad, ética, profesionalismo, especialización, eficiencia y productividad; y,

2. La ley establecerá las bases para la creación, implementación, gestión y supervisión del servicio civil de carrera, el ingreso, permanencia y promoción.” En otra ocasión he manifestado sobre el SPC que: “El servicio civil o profesional no es solo una agencia de obtención de un cargo o puesto; es una combinación de reglas jurídicas y de procedimientos administrativos que buscan el mejoramiento continuo de las personas servidoras públicas para que las instancias gubernamentales (federal, estatales o municipales), los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) o los órganos autónomos (autoridades electorales, instituciones de transparencia, comisiones de derechos humanos, etc.) cumplan, con eficacia, eficiencia y productividad, las múltiples tareas especializadas y objetivos institucionales que tienen encomendados por mandato constitucional.” (Calvo, 2019).

- 4 De acuerdo con Martínez Puón (2005a), los estados pioneros en la expedición de leyes sobre el SPC en las entidades federativas han sido el antiguo Distrito Federal, Veracruz, Quintana Roo, Aguascalientes y Zacatecas, que a inicios de la primera década del siglo XXI iniciaron la vigencia de ordenamientos en esa materia. Destaca el antiguo Distrito Federal que publicó una ley en el año 2000 antes de la entrada en vigor de la correspondiente a nivel federal (2003).

y de los Organismos Públicos coordinados y descentralizados del Estado de Guerrero, en los que se reúnen algunos elementos integradores de un SPC como la posibilidad de ascenso con base en el concurso, la existencia de factores escalafonarios como el conocimiento, la aptitud, la disciplina y la puntualidad o el tema de la capacitación, lo cierto es que dichas disposiciones solo son aplicables a los trabajadores de base, supernumerarios o sindicalizados, pero no a los servidores públicos de confianza; además, los ordenamientos citados otorgan un peso desmedido al factor de la antigüedad para otorgar un ascenso. (Calvo, 2000, pp. 28-29).

A nivel estatal existen algunos esfuerzos en la implementación del SPC -al menos en términos jurídicos-, como los casos del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, de la Auditoría Superior del Estado, o de la Fiscalía General del Estado; lo cierto es que el estatuto, reglamento o lineamientos significan la estructura legal a partir de la cual podría generarse un servicio profesional. La sola expedición de estos ordenamientos no garantiza que la institución pública efectivamente aplique el mandato constitucional y la normativa secundaria. Similar situación ocurre con la Ley 474 de ascensos, estímulos y reconocimientos de la policía del estado de Guerrero que atiende solo dos fases del servicio sin una visión integral y la aplicación parcial del Reglamento del Servicio de Carrera Policial para el Estado de Guerrero. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero se hace mención de que la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental será la encargada de: “conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de [...] servicio civil de carrera en la administración pública estatal”, y nada más. Los únicos ejemplos prácticos de aplicación en territorio guerrerense provenían de instituciones federales: Poder Judicial de la Federación, Servicio Profesional Docente e Instituto Nacional Electoral. Los dos primeros han sucumbido al cambio de poder y el único que se mantiene todavía es el Servicio Profesional Electoral Nacional en el sistema Ople para un grupo reducido de servidores públicos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

El SPC tampoco se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Municipio Libre ni en algún ordenamiento similar. Los esfuerzos municipales se han centrado en el reglamento del SPC policial del municipio de

Acapulco de Juárez⁵, pero en su Bando de Policía y Gobierno no se hace mención del Servicio. La única mención del tema sobre el servicio de carrera se encuentra en el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, pero señala que se regulará con base en la ley de la materia. Ley que no se ha expedido por el Congreso local. El Bando capitalino tampoco toca esta temática. En el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Iguala de la Independencia se menciona que la Dirección de Recursos Humanos estará facultada para “promover la capacitación, incentivos y profesionalización del capital humano [...]”, y al igual que en el caso del municipio de Acapulco también se encuentra vigente un Reglamento del SPC policial, así como en el caso del municipio de Chilpancingo que cuenta con una normativa que regula el SPC policial. Así, en ninguna disposición de carácter general se regula integralmente el SPC en la entidad ni en el ámbito municipal.

Estado del arte en materia del SPC

En los tiempos recientes se ha escrito de manera destacada sobre el tema del SPC en la administración pública mexicana. Desde el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), las distintas universidades que cuentan con centros de investigación y posgrados en estudios sobre administración pública y a través de asociaciones de administrativistas y politólogos se ha corrido tinta sobre cómo se encuentra el marco referencial de los avances en la materia.

-
- 5 El Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Acapulco de Juárez fue aprobado hace diez años (2014), durante la administración del emecista Luis Walton Aburto. Tiene por objeto establecer la normativa que regula la organización, desarrollo y funcionamiento de ese servicio para los tres agrupamientos siguientes: a) Policía urbana, b) policía vial y c) policía turística. Establece que la carrera policía es “el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, profesionalización, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como separación o baja del servicio de los elementos de seguridad pública.” (art. 4). Además, define al Servicio Profesional de Carrera Policial como el “sistema de reclutamiento, selección, certificación, formación, ingreso y contratación, evaluación y promoción de grados en escala jerárquica, con base en los méritos profesionales y de desempeño en el servicio, permitiendo el ascenso del Policía de Carrera en función de su formación policial, ética y antigüedad en el servicio, esto con base en salarios justos y retiros decorosos. Así mismo contempla el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante de la Carrera Policial.” (art. 6).

Por ejemplo, para Dussauge y Méndez (2011), el SPC “es un sistema de gestión de personal que [...] involucra el ingreso, formación, promoción, evaluación, sanción y planeación del personal del sector público. No obstante, por sus implicaciones dista mucho de ser un mero instrumento administrativo, ya que, sin duda, su aplicación tiene importantes efectos en la manera en que el gobierno cumple su función básica, que es generar, resguardar y distribuir bienes públicos entre sus integrantes, a través de servicios y políticas públicas.” (p. 18).

Para Guerrero Amparán (2000), el servicio de carrera debe entenderse “como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada-salida, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, de país a país.” (p. 2).

En tanto que Ramíó y Salvador (2007) consideran que los SPC deben ser “entendidos como el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional.” (p. 101).

Martínez Puón (2005a) entiende un SPC como “un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.” (p. 192). Asimismo, Martínez Puón (2005b) considera que un SPC permite “unir mérito con flexibilidad, desarrollo profesional con evaluación del desempeño, funciones con certificación de capacidades, capacitación con calidad en la prestación de los servicios, y servicio público con competitividad.” (p. 63). De acuerdo con el mismo autor, el SPC está sustentado en siete subsistemas, a saber: “Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Subsistema de Ingreso. Subsistema de Desarrollo Profesional. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Subsistema de Separación. Subsistema de Control y Evaluación.” (Martínez, 2006, p. 195).

Por su parte, Haro Bélchez (2000) propone un diseño de SPC que establezca reglas “que regulen el ingreso a la administración pública, el cual se hará por concurso de méritos en donde se evalúen y midan la idoneidad, la aptitud y la calidad en el desempeño del servidor público. Con estos criterios, el ingreso y el ascenso constituyen, ni más ni menos, que la carrera administrativa del servidor público, como un horizonte cierto que tiene que recorrer una persona a lo largo de una vida de trabajo. Se incorporan a la propuesta principios de estabilidad e inamovilidad, sólo en el caso de un procedimiento disciplinario que determine una destitución o inhabilitación y que ésta cause ejecutoria, perdería su calidad de tal todo servidor público y se delinea un régimen de retribuciones mucho más claro y que sea transparente de cara a la sociedad a la que el servidor público sirve. Asimismo, señala los mecanismos de evaluación del desempeño en el servicio profesional de carrera; su forma en la que debe impactar al interior del subsistema de remuneraciones; y abordando en el apartado relativo al subsistema de separación del servicio profesional de carrera, una alternativa que posibilite su realización digna y justa.” (p. 27).

Uvalle Berrones (2006) considera que los SPC “son la suma de capacidades y habilidades que permiten impulsar y asegurar el funcionamiento de los Estados en el renglón de las instituciones administrativas. Permiten que los movimientos relacionados con la formulación e implementación de las políticas públicas tengan cauce institucional para responder a la lógica de gobernar en la cual se identifican tanto las autoridades como los gobernados.” (p. 41).

Finalmente, de acuerdo con Dussauge Laguna (2005), los SPC “se estructuran sobre la base de por lo menos tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y la estabilidad.” (p. 46).

El principio del mérito como núcleo de todo servicio civil puede entenderse en tres sentidos: i) las personas que ingresan al servicio civil deben ser los profesionales más aptos, los que cuentan con las habilidades, las actitudes, las competencias y los conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un conjunto determinado de actividades; ii) las promociones salariales, los ascensos jerárquicos y el otorgamiento de incentivos deben ser producto de revisiones, valoraciones y comparaciones objetivas en torno al desempeño de los funcionarios; y iii) el desempeño poco meritorio (es decir un desempeño ineficiente o ineficaz) en el ejercicio de las actividades institucionales es la explicación más justa y adecuada para fundamentar la aplicación de sanciones o incluso la separación (el despido) de un funcionario del servicio civil.

El principio de la igualdad tiene, por su parte, dos claras acepciones dentro de los servicios civiles: i) cualquier ciudadano, sin importar sus ideas políticas, su religión, su género, tiene derecho a ingresar a los puestos o cuerpos de

funcionarios del servicio civil, siempre y cuando cumpla con las condiciones, requisitos y pruebas establecidos para ese fin; ii) los subsistemas de gestión de recursos humanos (ascenso, incentivos, sanción) deben aplicarse sin discriminaciones, en los mismos términos y con consecuencias equivalentes a todos los funcionarios del servicio civil.

El principio de la estabilidad, por último, supone que quienes reciben un nombramiento definitivo como funcionarios tienen garantizada su permanencia dentro del servicio civil. En términos concretos, este principio implica que los funcionarios públicos no pueden ser removidos de sus puestos a consecuencia de cambios: i) en el entorno político de sus organizaciones, relacionados con los ciclos electorales o las transformaciones internas de la élite gobernante; o ii) en las esferas administrativas, vinculados a la renovación de los cuadros directivos de la organización o la salida de los superiores jerárquicos (inmediatos o no) de los funcionarios. (Dussage, 2005, pp. 46-47).

En perspectiva comparada, hay autores que señalan la relevancia de contar con personal profesional en las administraciones públicas vía la planificación. Por ejemplo, Villoria Mendieta y Del Pino Matute (2001) han señalado que: “en las organizaciones públicas es, especialmente, un factor clave dada la necesidad de garantizar la profesionalidad, el mérito y la neutralidad de los empleados públicos. Las organizaciones públicas deben asegurar que sus profesionales tienen, en su marco organizativo, la posibilidad de desarrollar sus competencias y satisfacer sus ambiciones profesionales. Pero para hacer coincidir las expectativas organizativas con las expectativas individuales se necesita cumplir con un requisito previo: es preciso disponer de una política global de personal pues las carreras profesionales deben ser definidas y gestionadas en el seno de una estrategia y de una política de recursos humanos que responda a una concepción sistemática y mutuamente reforzada.” (pp. 263-264).

Por su parte, Francisco Longo (2004) explica lo que entiende por administración profesional: “una Administración Pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. Los partidos políticos dirigen desde el gobierno la Administración, pero no la poseen ni la conforman a su antojo, como ocurre en los sistemas de botín político. La noción de función pública implica, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político o intentos de captura por intereses particulares.” (pp. 68-69).

El mismo autor ha señalado (2008), en otro momento, y con base en la Carta Iberoamericana de la Función Pública que la profesionalización

implica: “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’. La propia Carta, en su epígrafe 2, relaciona la posesión de estos atributos con la existencia de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos orientado a la producción de las mencionadas garantías, esto es, a ‘compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos’”. (p. 45).

Municipios, profesionalización y SPC

La situación en los municipios mexicanos es aún peor que en las entidades federativas. La inestabilidad y alta volatilidad con motivo de la rotación de cargos en los municipios del país ha generado una gran debilidad en términos institucionales en los gobiernos municipales, lo cual ha contribuido, incluso en algunos casos, a que dichas instancias sean dominadas por el crimen organizado (Méndez, 2016, p. 200).

La muy alta rotación de cuadros de la administración municipal dificulta enormemente la tarea de un gobierno municipal que tenga visión de largo plazo y tome decisiones hoy en función del futuro. Las ciudades, que por su naturaleza requieren una visión de largo aliento que oriente la creación de la infraestructura necesaria y de un proyecto integral de desarrollo paradójicamente no pueden incorporar una perspectiva amplia. En el actual diseño institucional deben ver sólo problemas inmediatos, sin capacidad de coordinación amplia con otros niveles de gobierno, con otros gobiernos municipales, o con el sector privado o social. La coordinación metropolitana en la prestación de servicios urbanos, por ejemplo, no tiene una perspectiva interesante en nuestro país; pese a que en la mayor parte de las ciudades del mundo es un factor estratégico para el desarrollo, en México prevalecen los esquemas tradicionales de prestación de servicios y como consecuencia de ello la obsolescencia en los sistemas técnicos, la ausencia de esquemas funcionales de gobernanza, y la inexistencia de redes de políticas públicas para el desarrollo local y urbano. (Arellano y otros, 2014, p. 199).

En este sentido, “muchos gobiernos locales carecen de sistemas administrativos estables, sus cuadros directivos están poco capacitados para cumplir sus funciones, se ven expuestos a la influencia excesiva de grupos sociales que les impiden ejercer la autoridad de manera imparcial y son propensos a incurrir en corrupción política y administrativa. Estos problemas de baja capacidad institucional con frecuencia generan un desem-

peño gubernamental muy por debajo de las expectativas sociales: los servicios públicos padecen una cobertura insuficiente, la recaudación local es demasiado limitada para atender las graves necesidades de infraestructura básica entre la población de escasos recursos y la confianza de la ciudadanía hacia los gobiernos se ve mermada por la baja rendición de cuentas de éstos hacia las demandas de la gente.” (Moreno, 2009, p. 298).

Al respecto, Mauricio Merino (2007) ha señalado que: “la implantación de sistemas que permitan seleccionar al mejor personal posible para ocupar puestos públicos en los gobiernos municipales, así como para ofrecerles mayor capacitación en las tareas que realizan y para evaluarlos en función de su desempeño (y no sobre la base de sus lealtades personales o de sus afiliaciones políticas), constituye uno de los cambios de mayor importancia para el futuro de esos gobiernos. Resulta por lo menos difícil imaginar la consolidación de gobiernos eficaces y eficientes en el largo plazo, cuando la mayoría de sus integrantes deja sus puestos al cabo de apenas tres años.” (p. 56).

Esto genera un problema de dimensiones relevantes en la administración municipal porque implica que “cada vez que llega un nuevo funcionario por lo general tiene que volver a aprender las funciones del puesto y se pierde toda la experiencia acumulada de los anteriores servidores públicos, lo que sin duda afecta la calidad de las políticas y servicios que recibe la ciudadanía y sigue generando una profunda desconfianza hacia el gobierno.” (Méndez, 2016, pp. 212-213).

Por ejemplo, para 2022, la situación laboral de los empleados municipales en el país era la siguiente: con relación a la antigüedad en el servicio público, 57.7 % de los hombres y 63.6 % de las mujeres indicaron tener de *1 a 3 años* en el servicio público. En tanto, 85.8 % de los hombres y 87.5 % de las mujeres llevaban de *1 a 3 años* en el cargo. Por su parte, 31 % de los hombres y 27.5 % de las mujeres manifestaron que su empleo anterior se encontró en el gobierno municipal (Censo Nacional de Gobiernos Municipales, 2023, INEGI), lo que permite concluir que la rotación en los cargos municipales es todavía muy alta en cada ciclo trianual y que se carece de la experiencia en las funciones municipales por parte de la mayoría de las personas servidoras públicas en este nivel de gobierno.

En este contexto, resulta desafiante que la mayoría de los municipios del país no cuenten todavía con un grado de sofisticación de los sistemas de administración de sus recursos humanos. En algunos casos, de conformidad con la aplicación de encuestas a los titulares de las administraciones municipales, se da cuenta de que carecen de un departamento de gestión del personal público, o a pesar de contar con él, no llevan a cabo funciones relevantes para producir un exitoso desarrollo de la carrera administrativa

y un adecuado nivel de profesionalización. (Moreno, 2008, p. 55). En las auscultaciones a los titulares también se refleja el perfil tentativo de los servidores públicos municipales: se requiere de aquellas personas servidoras públicas con el conocimiento global de su municipio asociado con el espíritu de servicio y la experiencia administrativa. Además de pugnar por una mayor ética pública y sentido de la responsabilidad, así como un compromiso permanente con la capacitación. (García, 1997, p. 9).

Para Mauricio Merino (2006), la profesionalización “se refiere a la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable.” (p. 18). Y esta política pública se basa en cuatro criterios esenciales enumerados por el mismo autor: primer criterio, se trata de un proceso deliberado que busca resolver el problema que representa la improvisación y la falta de capacidades necesarias para el desempeño de los puestos públicos, en este caso, municipales. Segundo criterio: esa política pública responde a los imperativos del servicio público y a las características profesionales deseables para ocupar cada puesto de trabajo. Tercer criterio: se trata de una política específicamente destinada a construir capital humano, es decir, que tiene como principal objetivo el desarrollo de las capacidades individuales y de grupo de quienes han de cumplir los propósitos de la organización. Y cuarto: sus resultados han de medirse en términos del cumplimiento de los objetivos propios de la organización pública, y no solo del sistema de administración de recursos humanos. Como política pública, la profesionalización se dirige hacia la solución del problema que supone la improvisación y la falta de calidad en el desempeño de los puestos públicos. (pp. 18-20).

Otro autor se lamentaba de la falta de implementación del SPC en las administraciones municipales: “el dato contundente es que la profesionalización sigue siendo una práctica marginal, circunstancial y, en la generalidad de los casos, simplemente ajena a las administraciones municipales. De este modo, la paradoja del servicio profesional de carrera (SPC) es ser un asunto íntimo, esencial para los municipios y sus administraciones, pero al mismo tiempo constituye una realidad distante todavía.” (Guillén, 2006, p. 276).

Otro más enumeraba con precisión cuáles serían las condiciones mínimas para la implementación genuina de SPC en los municipios mexicanos: a) La existencia de un modelo técnico-metodológico. b) Herramientas e instrumentos técnico-administrativos para la descripción de

puestos, la capacitación, la evaluación, la certificación, la selección, el reclutamiento, etcétera. c) Personal de tiempo completo con capacidad técnica para su implementación. d) Autoridades políticas con visión de futuro y voluntad política. e) La existencia de un marco jurídico adecuado. f) Un periodo de aproximadamente cinco años para su implementación y consolidación. g) Recursos económicos para financiar el proceso y, h) Estabilidad institucional (inexistencia de conflictos graves y situaciones de ingobernabilidad). (Acosta, 2006, p. 202).

Asimismo, Arellano Gault (2006) señalaba una de las bondades principales de contar con un SPC en las administraciones municipales: “Un servicio civil genera [...] la posibilidad de contar con una estructura administrativa que basa su lealtad en su profesionalismo, en su capacidad, en la posibilidad incluso de hablarle con la verdad al poder. Teniendo estabilidad en la posición administrativa, los funcionarios tienen los incentivos para observar las políticas gubernamentales con una visión de largo plazo, más allá de las agendas políticas partidistas y electorales. Además, se convierten en memoria institucional, permitiéndoles convertirse en consejeros del poder, teniendo incluso la capacidad de enfrentar a los jefes políticos cuando las soluciones planteadas van por mal camino o son simplemente inviables.” (p. 227).

Como puede apreciarse de las citas de reconocidos especialistas en la temática de la profesionalización municipal y del SPC, la situación es compleja porque entraña una serie de transformaciones jurídicas, administrativas, procedimentales, valorativas y de cultura política que no se pueden alcanzar de la “noche a la mañana” sino que requieren de un largo proceso de cambio y de voluntad política para hacerse realidad. Los objetivos por alcanzar con un SPC integral son nobles y servirían para modificar de raíz la manera cómo funciona la gestión de los recursos humanos en las administraciones municipales. Pero requiere de liderazgos a nivel local que estén verdaderamente convencidos de que impulsar la integración de las distintas fases de un SPC dará a las políticas públicas municipales un nuevo brío y mejores condiciones de calidad y eficacia. Y para eso hace falta la planificación de las distintas fases de implementación, y una vez puesto en marcha, la evaluación correspondiente para seguir conforme a la ruta trazada o recomponer el camino.

Municipios guerrerenses, profesionalización y SPC

Los municipios de Guerrero no han hecho su trabajo en materia de profesionalización de las funciones municipales. Muy pocas experiencias han

tenido las administraciones públicas para alcanzar estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos. Los únicos esfuerzos han sido aislados y por periodos cortos, pero no ha existido una política de largo plazo que busque la profesionalización de su capital humano. No bastan los cursos generales en determinadas áreas de conocimientos, tampoco la convocatoria abierta -en algunas municipalidades y en escasas ocasiones- para ocupar puestos relevantes en las administraciones municipales.

En general, los municipios urbanos y los rurales de la entidad, se encuentran con una dependencia preocupante de los recursos financieros provenientes de la federación para poder subsistir. Ahogados en endeudamientos -sobre todo de sus organismos paramunicipales- y laudos desfavorables por conflictos laborales, su situación financiera es muy precaria. En los principales municipios urbanos existe una inestabilidad laboral derivada de la disgregación de los liderazgos sindicales que han permitido la creación de hasta cuatro organismos sindicales que tienen presencia en algunos de los ayuntamientos más relevantes.

Los esfuerzos de los municipios por seguir sus funciones con base en criterios técnicos como el análisis comparativo con otras municipalidades a través de rankings de desempeño coordinados por organizaciones gubernamentales o promovidos desde la Secretaría de Hacienda del gobierno federal como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) o el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) son casos en los que participan o han participado históricamente muy pocos municipios guerrerenses y por periodos muy cortos, la única excepción ha sido el municipio de Acapulco de Juárez que ha tenido avances en la materia, pero que todavía no logra la consolidación en estos rubros.

Por ejemplo, en el Programa Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES) operado por ICMA-ML que es una organización afiliada a la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Municipios (ICMA, por sus siglas en inglés), el municipio de Acapulco de Juárez fue un participante permanente desde el inicio del programa en 2001 hasta su cierre en 2022. Y por un breve periodo también participaron los municipios de Iguala de la Independencia (2006), Tecpan de Galeana (2015) y Zihuatanejo de Azueta (2007-2008). Cabe destacar que en dicho programa se hacía una comparación de indicadores de desempeño en rubros de la función municipal como: administración/operación, agua y drenaje, alumbrado, residuos sólidos, ambientales, movilidad y vialidades, finanzas, seguridad ciudadana, urbanidad y planeación, recursos humanos y flota vehicular. (SINDES-ICMA, segundo semestre 2022).

Por su parte, en el Programa Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) impulsado por la Secretaría de Hacienda del gobierno de la República desde el año 2010 y hasta la fecha, el único municipio participante con carácter permanente ha sido el de Acapulco de Juárez debido a que concentra el mayor número de población de la entidad, y de manera intermitente han participado el municipio de Ometepe y el de Taxco de Alarcón. Por cierto, en 2024, por primera vez, el municipio de Acapulco de Juárez superó el promedio nacional local al posicionarse dentro de los municipios con avance medio en el diagnóstico de implementación del PbR-SED -puntaje de 52.8-, pero todavía tiene mucho que recorrer para posicionarse dentro de las municipalidades de rango medio-alto y alto. Este programa busca conocer las capacidades técnicas de los municipios del país para implementar y operar procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y consolidación en las políticas públicas municipales con base en las transferencias de recursos públicos desde la federación a las entidades municipales -aunque este programa no constituye un proceso de fiscalización o evaluación del ejercicio de los recursos públicos-; y para ello, en el cuestionario de diagnóstico se hacen preguntas sobre el avance en la implementación de SPC en esas áreas tan sensibles de las administraciones municipales.

Lamentablemente aun los municipios más urbanos de la entidad no han implementado integralmente SPC en sus administraciones. Existen “piezas de operación” aisladas como capacitaciones permanentes, entrega de incentivos, a veces procesos abiertos de selección de puestos, etcétera, pero no un sistema totalmente integrado que tenga como eje rector la implementación como tal de ese Servicio. Salvo la normatividad existente en los SPC policial en los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo e Iguala de la Independencia, en el resto de las entidades no existe reglamentación en los portales de transparencia en la materia. Tampoco lo hay para el resto de los mandos medios y superiores de las administraciones municipales que cuentan con atribuciones relevantes en materia de dirección, supervisión, vigilancia, sanción y evaluación. Y sin normatividad aplicable no es posible comenzar, siquiera, con las primeras fases de implementación de los SPC municipales.

Dos sectores del amplio abanico de servidores públicos quedarían fuera de la regulación de los SPC municipales en caso de que algún día se aplicaran integralmente: por un lado, se encuentra el sector político propiamente dicho, es decir, la estructura de dirección que proviene de los mandos superiores que son representantes populares, esto es, las personas

titulares de las presidencias municipales, las sindicaturas y las regidurías. Junto con ellas están los cargos de primer nivel de las administraciones municipales como las titularidades de las secretarías, algunas subsecretarías, coordinaciones y direcciones generales; además de las titularidades de los órganos de control interno y todo el *staff* de la oficina de la presidencia municipal. Esto significa que de 35 a 45 personas funcionarias públicas de mandos superiores -en las principales municipalidades urbanas- no les aplicarían las reglas y procedimientos del SPC. Por el lado de “abajo” de las dependencias y unidades administrativas municipales se encontraría a todo el personal sindicalizado o que cuenta con una base como trabajador permanente y que generalmente percibe las remuneraciones más precarias o presta los servicios menos tecnificados, que constituyen, además la mayoría de los empleados de los ayuntamientos.

La relevancia de implementar SPC en las administraciones municipales guerrerenses se advierte cuando, por ejemplo, para el ejercicio presupuestal de 2022, las 81 municipalidades operadoras en ese entonces tuvieron una bolsa en conjunto de casi 20 mil millones de pesos para desarrollar las múltiples funciones municipales, lo que significó que el estado de Guerrero constituyera la decimosegunda entidad federativa en recibir más recursos públicos (Censo Nacional de Gobiernos Municipales, 2023, INEGI), y en la que laboraban 37,669 personas distribuidas en diferentes instituciones de las administraciones públicas municipales. (Panorama de los gobiernos municipales de México 2022, Guerrero, INEGI).

En la actualidad lo que impera en las designaciones de nombramientos municipales es el “sistema de botín” consistente en que, en cada ciclo municipal de tres años, los nuevos titulares de las presidencias municipales nombran a sus colaboradores con base en criterios nada objetivos como las relaciones familiares, las lealtades derivadas de sistemas de patronazgo o las relaciones de amistad o derivadas de actividades político-partidistas. Por ejemplo, el sistema de patronazgo político se caracteriza porque: “los superiores jerárquicos nombran libremente a los servidores públicos y los remueven con discrecionalidad. Esto favorece que el servidor público opte por no distinguir entre el patrimonio personal y el público. Además, la inestabilidad en el trabajo y la falta de controles y sanciones fomentan el cambio de prebendas administrativas por apoyos políticos de los sectores sociales administrados. El patronazgo político es un sistema que impide que un servidor público sea reclutado y seleccionado con base en sus méritos. Deja de lado las capacidades y competencias que deben tener los individuos que aspiren a formar parte del sistema de profesionalización, para hacer una carrera administrativa dentro de la estructura

gubernamental.” (Nieto, 2006, p.182). Además, la visión patrimonialista del poder genera un sinfín de vicios públicos, entre los cuales, por sus características relevantes, figuran el favoritismo, la privanza egoísta, el gremialismo, y el nepotismo. (Nieto, 2006, pp. 184-185).

a) El caso del municipio de Acapulco de Juárez

El municipio de Acapulco cuenta con casi 900 mil habitantes y representa la municipalidad más importante de la entidad en términos de poderío económico, infraestructura urbana y aplicación de recursos para la dotación de bienes y servicios públicos en una extensión de casi dos mil km², con un grado bajo de marginación. Y también forma parte de la zona metropolitana de Acapulco de Juárez-Coyuca de Benítez.

Si bien existe un Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal (RIAPM) que data de 2012, en el que en su artículo 37, fracción XXXIV, dispone que corresponderá al Órgano de Control Interno, en coordinación con la Secretaría de Administración y Finanzas, establecer y organizar el servicio civil de carrera en la administración pública municipal, en los términos de la ley de la materia; lo cierto es que aún el Poder Legislativo local no ha expedido la mencionada ley que permita llevar a cabo la implementación del SPC en el ámbito municipal. Tampoco se han hecho adiciones a la Ley Orgánica del Municipio Libre de la entidad para que se prevea un título o capítulo específico en este rubro. Por lo tanto, esta disposición contenida en el citado reglamento carece de aplicabilidad práctica y no se han realizado esfuerzos institucionales para lograr la entrada en vigor de las modificaciones legales que permitan comenzar con el proceso de implementación.

Todo lo contrario, en ese reglamento existe una normativa que está acorde con el “sistema de botín” al establecerse que: “El Presidente Municipal [...] nombrará y removerá libremente a sus funcionarios y servidores públicos de menor jerarquía.” (art. 10 del RIAPM). Esto es, no sólo propone al cabildo los nombramientos de los mandos superiores de la administración, sino que se encuentra facultado para designar y remover de manera libre a los servidores públicos con jerarquía menor, es decir, a los mandos medios de la administración -los mandos inmediatamente inferiores al nivel de titular de secretaría o equivalente-. Con ello, los puestos públicos se convierten en plazas que pueden adjudicarse por diversos motivos, menos por criterios meritocráticos y objetivos.

Actualmente, laboran en el ayuntamiento de Acapulco 8,090 personas servidoras públicas -entre personal de confianza, de base, eventuales y directivos-; lo que representa el 21.48 % de los empleados municipales de toda la entidad. Sin embargo, en un futuro SPC, los lineamientos respectivos regularían a sólo el 3.58 % del total de servidores municipales de Acapulco, es decir, a aproximadamente 290 mandos medios y superiores con las categorías de direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento, jefaturas de área, jefaturas de oficina, coordinaciones, delegaciones y asesorías. En este universo reducido de personas -entre funcionarios y servidores públicos de acuerdo con la denominación del RIAPM- se condensa el cuerpo profesional de expertos en muy diversas temáticas municipales que requieren de una capacitación gerencial y de conocimientos especializados. Son los “cerebros” profesionales ejecutores de las decisiones tomadas por el cabildo que deberían “bajar”, con precisión, conocimiento, claridad y visión, las determinaciones al resto del personal en la aplicación de las múltiples tareas y programas operativos de la administración municipal. Son también quienes, por su experiencia, capacidad organizativa, liderazgo y trabajo en equipo, deberían brindar la asesoría técnica permanente, con altos estándares de calidad, a los altos mandos políticos encabezados por la presidencia municipal.

En la Tabla 1 se presentan las diversas dependencias municipales que integran la administración centralizada de Acapulco de Juárez. En ella pueden observarse las unidades administrativas que dependen de la oficina de la presidencia, de las distintas secretarías de despacho, de las coordinaciones generales y de las direcciones generales.

El ayuntamiento enfrenta desafíos administrativos debido a la duplicidad de funciones y la ausencia de una estructura de cargos homologada, lo que ha generado una multiplicidad de denominaciones y remuneraciones diversas que complican la gestión. Además, no se cuenta con un tabulador unificado ni con perfiles profesionales definidos para mandos medios y superiores, lo que limita la posibilidad de establecer un servicio de carrera sólido a largo plazo. Esta situación requiere la actualización del catálogo de cargos y puestos para garantizar una administración más eficiente. La reelección de la presidenta municipal Abelina López Rodríguez representa una oportunidad clave para planificar con anticipación las acciones necesarias para profesionalizar al personal, fortalecer la operatividad del ayuntamiento y avanzar en la consolidación de un Servicio Profesional de Carrera municipal.

Tabla 1. Dependencias de la Administración Pública del Ayuntamiento de Acapulco de Juárez

Oficina de la Presidencia	Secretarías						Coordinaciones Generales			Direcciones Generales	
	General	Administración y Finanzas	Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Seguridad Pública	Planeación y Desarrollo Económico	Bienestar y Desarrollo Comunitario	Turismo Municipal	Movilidad y Transporte	Servicios Públicos Municipales	Salud Municipal	Ecología y Protección al Medio Ambiente
Secretaría Privada	Subsecretaría General de Asuntos Políticos, Sociales y Religiosos	Dirección de Egresos	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	Dirección de la Policía Municipal Preventiva	Instituto Municipal de Planeación	Subsecretaría de Desarrollo Humano	Subsecretaría de Planeación e Innovación	Dirección de Movilidad Vial	Dirección de Saneamiento Básico	Dirección de Servicios Médicos y Hospitalarios	Dirección de Normatividad e Impacto Ambiental
Secretaría Particular	Dirección de Gobernación	Dirección de Contabilidad	Dirección de Obras Públicas	Dirección de la Policía Vial	Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Económico	Dirección de Educación	Dirección de Planeación e Innovación	Dirección de Trámites y Requerimientos Ciudadanos	Dirección de Alumbrado Público	Dirección de Salud Pública	Dirección de Inspección y Vigilancia
Secretaría Técnica	Dirección de Reglamentos y Espectáculos	Subsecretaría de Administración	Dirección de Licencias, Verificación y Dictámenes Urbanos	Dirección de la Policía de Protección y Asistencia Turística	Dirección de Planeación	Dirección de Cultura	Dirección de Seguimiento y Evaluación	Dirección de Educación y Cultura de Movilidad	Dirección de Parques y Velatorios	Dirección de Regulación, Control y Fomento Sanitario	Dirección de Educación y Cultura Ecológica
Coordinación de Proyectos Especiales	Dirección de Vía Pública	Dirección de Recursos Humanos	Dirección de Cartografía Municipal	Dirección de la Policía Rural Preventiva	Dirección de Programación y Control Presupuestal	Dirección de la Escuela y Proyección Artística	Dirección de Vinculación y Control de Fondos	Dirección de Parámetros y Estacionamientos	Dirección de Áreas Verdes		
Dirección de Comunicación Social	Dirección de Integración Ciudadana	Dirección de Recursos Materiales	Dirección de Maquinaria Pesada y Parque Vehicular	Dirección de la Policía Auxiliar Preventiva	Dirección de Desarrollo Económico y Abasto Agroalimentario	Dirección de Bibliotecas	Subsecretaría de Fomento Turístico		Dirección de Rastros		
Dirección de Relaciones Públicas	Dirección Técnica y Administrativa de Chido	Dirección de Sistemas y Comunicaciones		Dirección de la Academia de Policía y Vialidad	Dirección de Desarrollo Rural	Subsecretaría de Normatividad y Proyectos Especiales	Dirección de Fomento al Ecoturismo		Dirección de Mercados y Centrales de Abasto		
	Subsecretaría General de Registro y Asuntos Jurídicos	Subsecretaría de Hacienda		Dirección del Centro de Atención de Emergencia Urbana	Dirección de Fortalecimiento Municipal	Dirección de Desarrollo Sustentable	Dirección de Convenciones y Eventos Especiales		Dirección de Conservación y Mantenimiento		

Oficina de la Presidencia	Secretarías				Coordinaciones Generales				Direcciones Generales		
	General	Administración y Finanzas	Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Seguridad Pública	Planeación y Desarrollo Económico	Bienestar y Desarrollo Comunitario	Turismo Municipal	Movilidad y Transporte	Servicios Públicos Municipales	Salud Municipal	Ecología y Protección al Medio Ambiente
	Dirección de Asuntos Jurídicos	Dirección de Ingresos		Dirección de la Policía Ambiental		Dirección de Planeación y Evaluación	Dirección de Promoción y Difusión		Dirección de Imagen Urbana y Turística		
	Dirección del Registro Civil	Dirección de Catastro e Inventario Predial		Dirección Administrativa		Dirección de Promoción y Difusión					
	Dirección de Control de Gestión	Dirección de Fiscalización		Dirección Especializada de la Policía para la Atención de la Violencia Familiar y de Género		Subsecretaría de Políticas Sociales	Instituto Municipal de la Mujer	Órgano de Control Interno			
	Coordinación de Protección Civil y Bomberos	Dirección de Zofemat		Secretariado Ejecutivo del Consejo Municipal de Seguridad Pública	Dirección de Promoción Deportiva y Recreación	Dirección de Planeación y Enlace			Dirección de Auditorías a Obra Pública y Desarrollo Urbano		
						Dirección de Atención a Grupos Vulnerables y Migrantes			Dirección Jurídica	Dirección de Auditorías Financieras y Administrativas	

Oficina de la Presidencia	Secretarías						Coordinaciones Generales		Direcciones Generales	
	General	Administración y Finanzas	Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Seguridad Pública	Planeación y Desarrollo Económico	Bienestar y Desarrollo Comunitario	Turismo Municipal	Movilidad y Transporte	Servicios Públicos Municipales	Salud Municipal
						Dirección de Provisión Popular		Dirección de Capacitación, Promoción y Desarrollo		Dirección de Control y Evaluación
						Dirección de Atención a Grupos Étnicos y Afromexicanos		Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia Familiar		Dirección de Políticas Públicas y Transparencia
										Dirección de Calidad y Modernización Administrativa

Fuente: elaboración propia con base en el organigrama municipal (actualizado hasta abril de 2023). No incluye CAPAMA, DIF, el Instituto Municipal de la Juventud ni la Procuraduría de Fomento a la Inversión.

b) El caso del municipio de Chilpancingo de los Bravo

El municipio de la Capital de la entidad tiene una extensión de un poco más de dos mil Km² y residen casi 300 mil habitantes en 58 localidades, con un grado bajo de marginación. Ahí radican oficialmente los tres poderes públicos por lo que su importancia política y burocrática es notoria. Solo en la Ciudad Capital de Chilpancingo existen más de 670 colonias, la inmensa mayoría de corte popular, con un crecimiento urbano desorganizado y con la llegada de migrantes locales por los desplazamientos forzados debido a los sucesos violentos que ocurren en la entidad.

El municipio de Chilpancingo cuenta con un Reglamento Interior del “H. Ayuntamiento”, que data de principios del último decenio del siglo XX que no ha sido actualizado y que contiene escasa regulación de las unidades o dependencias de la administración pública municipal. Si bien se encuentra en vigor un Bando de Policía y Gobierno de más reciente expedición (2021), ni en aquél ni en este último existe disposición expresa que haga mención siquiera a la implementación de un SPC -salvo el SPC policial-. Al no haber una regulación exhaustiva de las dependencias municipales en el Reglamento Interior, las distintas administraciones de diferentes colores partidarios han buscado remediar la situación con expediciones parciales de cada dependencia. Por ejemplo, se cuenta con un Reglamento de la Procuraduría de Barrios y Colonias, otro para el Sistema del DIF, otro más para la Secretaría de Planeación y Presupuesto, etcétera. Lo lógico sería que pudiera actualizarse el Reglamento Interior para dotar de coherencia y racionalidad administrativa a la institución en su conjunto con las delimitaciones funcionales correspondientes. Pero además de la pertinente actualización, sería muy relevante la incorporación de la figura del SPC.

En la actualidad, el Bando de Policía y Gobierno señala que, para la organización y administración de los servicios públicos municipales, la presidencia municipal en acuerdo con el ayuntamiento nombrará a los funcionarios y empleados necesarios para el cumplimiento de sus fines (art. 82). Y que todos los funcionarios municipales de mandos medios y superiores que desempeñen funciones de dirección y administración serán nombrados o ratificados por cada administración municipal (art. 90). Con esas dos disposiciones queda más que clara la existencia de la discrecionalidad de las máximas autoridades del cabildo, en especial, de la presidencia municipal para designar a los colaboradores inmediatos sin sujetarse a reglas objetivas con base al mérito, a la experiencia administrativa o algún otro criterio de racionalidad administrativa.

De ahí la propuesta de incorporar al régimen del SPC a la burocracia profesional del ayuntamiento capitalino. En este sentido, se estarían ingresando aproximadamente 98 personas servidoras públicas -el 3.32 % de los 2,948 empleados públicos municipales registrados en el primer trimestre de 2024- titulares de las subsecretarías, direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento, jefaturas de área, jefaturas de unidad, coordinaciones, delegaciones y asesorías con que cuenta el ayuntamiento de Chilpancingo. Sin contar, por supuesto, a quienes tienen cargos de representación popular ni a las personas titulares de las secretarías de despacho ni al *staff* de la oficina de la presidencia municipal.

De entrada, habría que realizar toda una reingeniería administrativa -previo diagnóstico del estado en que se encuentran las unidades administrativas del ayuntamiento- para compactar dependencias en donde se registrara duplicidad de funciones que, si se atiende a la Tabla 2, se puede dar una idea de las principales problemáticas. Hay unidades administrativas que cuentan con subáreas de recursos humanos o materiales o financieros sin una coordinación centralizada con algún órgano rector; también se aprecia que las denominaciones de las secretarías coinciden plenamente con los nombres de las subsecretarías o direcciones. Otro problema, pero este en el registro del capital humano, se refiere a la inexistencia de un catálogo general de cargos y puestos con los perfiles diseñados para cada uno de ellos y con las atribuciones específicas de cada uno. Así como en las múltiples categorías de puestos -más de cuarenta- con una variabilidad inusitada de remuneraciones salariales. Es más, al hacer una somera revisión de las remuneraciones del personal encontré que, por ejemplo, un oficial administrativo llega a percibir mensualmente una cantidad bruta mayor de prestación salarial que una persona con la denominación de jefe de departamento. Todo esto habrá que corregirse previo a que pueda impulsarse una política a largo plazo que incorpore paulatinamente a los servidores públicos en un SPC integral. Con ello también se terminaría con el problema de designar a encargados de despacho por tres años o más al no ponerse de acuerdo en los nombramientos por conflictos o intereses partidarios. Y se dotaría de estabilidad laboral al personal de confianza con atribuciones de dirección que han rotado por la administración en estos nueve años al vivir el municipio una alternancia política partidaria en un péndulo que se apartó del PRI, pasó por el PRD, siguió con Morena y retorna al PRD.

Tabla 2. Dependencias de la Administración Pública del Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo

Secretarías									Medio Ambiente, Cambio Climático y Sustentabilidad				Órgano de Control Interno Municipal
Oficina de la Presidencia Municipal	General	Finanzas y Administración	Seguridad y Protección Ciudadana Municipal	Desarrollo Urbano, Ordenamiento y Reserva Territorial	Obras Públicas	Planeación y Presupuesto	Desarrollo y Bienestar Social	Salud Municipal	Desarrollo Económico, Comercio y Fomento Turístico	Servicios Públicos	Desarrollo Rural		
Coordinación de Gabinete	Subsecretaría de Asuntos Jurídicos	Subsecretaría de Finanzas	Secretaría Técnica	Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Ordenamiento y Reserva Territorial	Subsecretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Planeación y Asignación Presupuestal	Subsecretaría de Planeación, Seguimiento y Evaluación	Subsecretaría de Salud y Asistencia Social	Dirección de Desarrollo Económico	Subsecretaría Operativa	Dirección de Desarrollo Agrícola e Infraestructura Rural	Unidad de Educación y Cultura Ambiental	Dirección de Auditoría Municipal
Secretaría Particular	Coordinación Administrativa	Coordinación de Informática y Tecnologías de la Información	Unidad de Análisis e Investigación	Unidad de Ventanilla Única	Coordinación Operativa	Dirección de Planeación para el Desarrollo Municipal	Dirección Política Municipal y Estadística	Dirección de Epidemiología	Unidad de Fomento Empresarial, Capacitación y Empleo	Dirección de Limpia	Coordinación de Proyectos, Programas, Financiamiento y Apoyos Gubernamentales	Unidad de Cambio Climático y Biodiversidad	Unidad de Auditoría de Obra Pública
Coordinación de Asesores de la Presidencia	Coordinación Jurídica	Dirección de Ingresos	Centro de Comando y Control	Unidad de Archivo	Dirección Administrativa de Obras Públicas	Dirección de Seguimiento a Programas de Inversión	Dirección de Vinculación Social y Desarrollo Comunitario	Dirección de regulación, Control y Fomento Sanitario	Dirección de Fomento Turístico, Vinculación y Proyección Turística	Dirección de Alumbrado Público	Dirección de Ganadería, Fomento Forestal y Pesca	Unidad de Infraestructura Verde	Unidad de Auditoría Financiera y Administrativa
Coordinación de Relaciones Públicas	Dirección de Registro Civil	Dirección de Presupuesto y Egresos	Unidad de Asuntos Internos	Unidad de Inspectores	Dirección Técnica de Obras Públicas	Unidad de Información Estadística y Geográfica	Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Dirección de Vectores	Unidad de Mejora Regulatoria y Competitividad	Dirección de Imagen Urbana	Unidad de Atención a la Mujer Rural		Dirección de Responsabilidades
Coordinación de Gras	Subdirección de Paneones	Dirección de Cuenta Pública	Unidad de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos	Unidad Jurídica	Unidad de Supervisión de Obras Públicas		Dirección de Educación, Ciencia y Tecnología	Dirección de Promoción a la Salud	Dirección de Comercio	Unidad de Parques y Jardines			Unidad de Quejas y Denuncias

Secretarías										Medio Ambiente, Cambio Climático y Sustentabilidad	Desarrollo Rural	Servicios Públicos	Desarrollo Económico, Comercio y Fomento Turístico	Salud Municipal	Desarrollo y Bienestar Social	Planeación y Presupuesto	Obras Públicas	Desarrollo Urbano, Ordenamiento y Reserva Territorial	Seguridad y Protección Ciudadana Municipal	Finanzas y Administración	General	Oficina de la Presidencia Municipal	Órgano de Control Interno Municipal
Coordinación de Atención y Gestión Ciudadana	Coordinación de Jueces Calificadores	Dirección de Catastro y Predial	Centro de Detención Municipal	Unidad Técnica	Área de Maquinaria y Almacén		Dirección de Cultura y las Artes	Jefatura de Atención Médica	Administración del Mercado de Petaquillas	Jefatura de Mantenimiento General													Unidad de Moderación Administrativa y Contraloría Social
Dirección de Comunicación Social	Procuraduría de Barrios y Colonias	Subdirección de Catastro y Predial	Dirección de Capacitación para la Interacción de la Sociedad y Conflictos	Unidad de Control Urbano, Reserva Territorial	Unidad de Licitaciones y Presupuestos		Dirección de la Cultura Física y Deportes	Dirección de Control Canino y Felino	Administración del Mercado de Los Angeles	Subsecretaría Administrativa													Unidad Municipal de Evaluación del Desempeño
Subdirección de Comunicación Social	Dirección de Actividades Cívicas	Dirección de Licencias Comerciales	Coordinación de Servicios y Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos	Departamento de Expedientes Técnicos			Dirección de Atención a Grupos Sociales Prioritarios	Dirección de la Clínica de Atención Integral a la Mujer	Administración del Mercado San Francisco	Jefatura de Recursos Humanos													
Unidad de Transparencia	Subsecretaría de Asuntos Políticos	Dirección de Ejecución Fiscal	Subsecretaría de Prevención y Operación Policial	Departamento de Inspección y Levantamientos Topográficos			Dirección del Instituto Municipal de la Juventud	Jefatura de Laboratorio Clínico	Administración del Mercado Benito Juárez	Jefatura de Recursos Materiales													
Oficilia de Datos Personales	Dirección de Gobernación	Coordinación de Ahorro de Energía	Coordinación Operativa				Dirección de Atención a la Diversidad Sexual	Subsecretaría Administrativa y Recursos Financieros	Administración del Mercado del PRI	Jefatura de Recursos Financieros													
Dirección de Atención Inmediata	Dirección de Asuntos Religiosos	Dirección de Recursos Humanos	Dirección General de Proximidad Social orientada a la solución de Problemas				Dirección de Vinculación y Atención a Asuntos Indígenas y Afromexicanos	Jefatura de Recursos Financieros	Administración del Mercado R. Leyva Mancilla	Dirección del Rastro													

Oficina de la Presidencia Municipal	Secretarías						Obras Públicas	Planeación y Presupuesto	Desarrollo y Bienestar Social	Salud Municipal	Desarrollo Económico, Comercio y Fomento Turístico	Servicios Públicos	Desarrollo Rural	Medio Ambiente, Cambio Climático y Sustentabilidad	Órgano de Control Inter-municipal
	General	Finanzas y Administración	Seguridad y Protección Ciudadana Municipal	Desarrollo Urbano, Ordenamiento y Reserva Territorial	Obras Públicas	Planeación y Presupuesto									
	Coordinación de Órganos Auxiliares	Subdirección de Recursos Humanos	Dirección General de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana						Coordinación de Atención y Participación Social de Migrantes	Jefatura de Recursos Humanos		Dirección de Residuos Sólidos			
	Coordinación de Reglamentos, Acuerdos y Convenios	Dirección de Adquisiciones y Recursos Materiales	Dirección de Depósitos de Armas de Fuego, Radiocomunicación y Equipo							Jefatura de Recursos Materiales y Servicios Generales					
	Oficina de Sesiones, Actas de Cabildo y Gaceta Municipal	Dirección de Control Patrimonial	Unidad de Reacción Inmediata												
	Archivo General Municipal	Dirección de Servicios Generales	Unidad de Policía de Género	Coordinación Administrativa	No incluye el Instituto Municipal de Igualdad de Género, DIF, CAPACH ni el INVICH										
		Dirección de Capacitación y Formación	Unidad de Atención a Víctimas	Dirección de Asuntos Jurídicos											
		Coordinación de Combustibles	Subsecretaría de Administración y Finanzas	Dirección de Licencias, Permisos e Infracciones											
			Dirección de Recursos Financieros	Departamento de Peritos											

Oficina de la Presidencia Municipal	Secretarías											Órgano de Control Inter-municipal
	General	Finanzas y Administración	Seguridad y Protección Ciudadana Municipal	Desarrollo Urbano, Ordenamiento y Reserva Territorial	Obras Públicas	Planeación y Presupuesto	Desarrollo y Bienestar Social	Salud Municipal	Desarrollo Económico, Comercio y Fomento Turístico	Servicios Públicos	Desarrollo Rural	
			Dirección General de Desarrollo Humano	Coordinación de Infraestructura Vial								
			Dirección General de Logística y Recursos Materiales	Coordinación General de Protección Civil								
			Dirección de Trabajo y Seguridad Social	Coordinación Operativa								
			Dirección de Servicio Médico	Coordinación de Atención de Emergencias								
			Dirección de Profesionalización Policial	Coordinación de Inspecciones								
			Subsecretaría de Tránsito y Movilidad	Heroico Cuerpo de Bomberos								
			Dirección Operativa	Dirección de Capacitación y Adiestramiento								

Fuente: elaboración propia con base en el organigrama municipal (2022).

Una propuesta a manera de conclusión

La implementación de SPC en los municipios guerrerenses no puede esperar más. A una década desde que en la Constitución local se estableció como un mecanismo para lograr contar con empleados públicos capacitados, especializados, eficaces, eficientes y productivos, no se ha expedido el marco normativo y regulatorio para hacerlos una realidad. La ausencia de servidores públicos con una visión de lealtad institucional hacia el municipio y con auténtica vocación de servicio resulta una afrenta a la población residente en cada demarcación. No todos pueden dedicarse a “hacer política” en los 85 municipios guerrerenses. Debe haber, al menos, un sector directivo de mandos medios y superiores que dote de coherencia, experiencia, capacidad y habilidades administrativas y técnicas el manejo de los asuntos públicos en cada espacio municipal. Guerrero se encuentra rezagado en este rubro. Basta con ver el más reciente informe del PbR-SED de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal para darse cuenta de que la entidad permanece en el último lugar nacional de todas las entidades federativas del país y a mucha distancia del penúltimo lugar.

Para hacer realidad el SPC se necesita crear un órgano rector que coordine las políticas de profesionalización en las administraciones públicas de los dos órdenes de gobierno (estatal y municipal) y que implante paulatinamente los SPC. De ahí la propuesta de adicionar un apartado en la Constitución local para crear el Instituto del Servicio Público de Carrera del Estado de Guerrero y de sus Municipios, como un órgano con autonomía técnica y de gestión, encargado del diseño, elaboración de lineamientos, control, supervisión y evaluación de las diversas fases de los subsistemas operativos del SPC; así como del seguimiento en la implantación del Servicio en cada dependencia centralizada o paraestatal de las administraciones públicas. Para ello, también resulta urgente la expedición y entrada en vigor de la ley reglamentaria del artículo 192 de la Constitución local; el último intento, por cierto, fue del finado presidente municipal de Chilpancingo, Alejandro Arcos Catalán, hace ya más de una década atrás.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA Arévalo, O., & Baldeón Larrea, E. (2008). Modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas. *Servicio Profesional de Carrera*, 9(1), 103-114.

- ACOSTA, O. (2006). Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México. En M. Merino (Ed.), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos* (pp. 189-238). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- ARELLANO Gault, D. (2006). Los desafíos de una gestión pública meritocrática. En M. Merino (Ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México* (pp. 217-244). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- ARELLANO Gault, D., & otros. (2014). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. En A. Díaz Aldret (Comp.), *Gobiernos locales* (pp. 139-202). Siglo XXI Editores.
- CALVO Barrera, R. (2019). Comentarios al artículo 192 (Servicio Civil de Carrera). En D. Cienfuegos Salgado (Coord.), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero comentada* (pp. 555-560). Altres Costa-Amic Editores.
- CALVO Barrera, R. (2000). El servicio civil de carrera como motor de la modernización administrativa guerrerense. En D. Cienfuegos Salgado & H. Santos Bautista (Coords.), *Guerrero: los retos del nuevo siglo. Política, cultura, educación, economía, ecología y demografía, derechos humanos* (pp. 15-35). Congreso del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense A.C.
- DUSSAUGE Laguna, M. I., & Méndez, J. L. (2011). El servicio profesional: una introducción general. En J. L. Méndez (Comp.), *Servicio profesional de carrera* (pp. 17-52). Siglo XXI Editores.
- DUSSAUGE Laguna, M. I. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Servicio Profesional de Carrera*, 3(1), 45-66.
- GARCÍA del Castillo, R. (1997). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, parte 2 (Documento de Trabajo número 33). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- GUERRERO Amparán, J. P. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México (Documento de Trabajo número 90). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- GUERRERO Orozco, O. (1991). *La administración pública en el Estado de Guerrero*. Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero.
- GUILLÉN López, T. (2006). Servicio profesional de carrera y municipios en México: dilemas de empatía y exclusión. En M. Merino (Ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportuni-*

- dades y desafíos* (pp. 275-298). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- HARO Bélchez, G. (2000). *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Miguel Ángel Porrúa.
- LONGO, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina: estado de la cuestión. En F. Longo & C. Ramió (Eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 45-78). Ediciones Bellaterra.
- LONGO, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- MARTÍNEZ Puón, R. (2006). El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México. *Buen Gobierno*, 1(1), 192-208.
- MARTÍNEZ Puón, R. (2005a). El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la república mexicana. *Servicio Profesional de Carrera*, 3(1), 189-220.
- MARTÍNEZ Puón, R. (2005b). *Servicio profesional de carrera: ¿Para qué?* Miguel Ángel Porrúa.
- MÉNDEZ, J.L. (2016). La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada. En M.C. Pardo & G.M. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones* (pp.185-224). El Colegio de México.
- MERINO, M. (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- MERINO, M. (2006). La profesionalización municipal en México (Documento de Trabajo número 182). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- MORENO Jaimes, C. (2009). Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México. En M.C. Pardo (Coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y políticas públicas* (pp. 295-322). El Colegio de México.
- MORENO Jaimes, C. (2008). Para entender el desarrollo de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales en México. *Buen Gobierno*, 5(1), 48-63.
- NIETO Mendoza, A. (2006). Corrupción en la asignación y desempeño de cargos públicos. *Servicio Profesional de Carrera*, 6(2), 181-190.
- RAMÍO Matas, C., & Salvador Serna, M. (2007). Revisando los impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil. *Buen Gobierno*, 3(1), 92-111.

- UVALLE Berrones, R. (2006). La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes. *Servicio Profesional de Carrera*, 6(2), 39-54.
- VILLORIA Mendieta, M., & Del Pino Matute, E. (2001). *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas* (2da ed.). Tecnos.