

El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza

León Aceves Díaz de León

Introducción

El desgaste de las relaciones Estado-sociedad es innegable, grave y difícil de contener. No sólo en México, sino en muchas partes del mundo.

De algunos años para acá, tanto en democracias consideradas “consolidadas”, como en aquellas más recientes o incipientes, las sociedades cuestionan con severidad la voluntad y las capacidades de las instituciones públicas para ser receptivas ante las necesidades colectivas y para resolver los problemas del desarrollo. Así, la democracia misma y sus instituciones son señaladas por crecientes partes de las sociedades como responsables de muchos de los problemas que les producen malestar en el presente e incertidumbre en el porvenir.

El doctor Luis F. Aguilar comenta que, en los años recientes, los países llamados “occidentales” conocen un *boom* de libros y corrientes de pensamiento que le achacan a la democracia gran parte de los males contemporáneos, y que incluso auguran —si no es que desean— su “muerte”.

Aunque no siempre por las mismas razones, países con democracias incipientes, como el nuestro, también muestran un profundo desencanto.

La llamada transición democrática que ha vivido México en las últimas décadas se ha abocado, principalmente, a su dimensión electoral, pero no ha puesto la suficiente atención en transformar las formas de gobernar. Es decir, durante mucho tiempo nos hemos centrado en cómo elegir a nuestros representantes de manera libre y con respeto al sufragio. Es evidente que se trata de un componente irrenunciable de toda democracia, además de que las históricas y fundadas dudas sobre la legitimidad y la legalidad de los procesos electorales en México hacían —y hacen— ineludible abordar y resolver dicho componente.¹

¹Si bien no es materia de este artículo, no puede dejarse de lado que, al día de hoy, en México las amenazas de regresión en cuanto a la legitimidad y legalidad de los procesos electorales están presentes. En otras palabras, es palpable que aún no podemos dar por sentadas todas las condiciones para que las y los mexicanos tengamos confianza en las instituciones y normas que nos hemos dado en lo concerniente a la dimensión electoral de la democracia.

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

Dicho lo anterior —y de esto no se habla tanto—, no se ha puesto la misma atención en el *buen gobierno*, en mejorar las condiciones, los diseños institucionales y los procesos que nos permitan superar las prácticas inerciales, improvisadas, clientelares y poco receptivas a las necesidades de la población, que nos permitan desterrar los ejercicios de gobierno que no se comprometan con la resolución de las necesidades colectivas y que no sean cercanos a las personas.

No hay duda de que las y los mexicanos están cansados del mal desempeño de muchas instituciones gubernamentales; están cansados de enterarse cotidianamente de nuevos casos de corrupción; de ver que los recursos públicos no siempre se traducen efectivamente en seguridad, en desarrollo económico y social, en mejores servicios de salud, de educación, en infraestructuras de calidad y un largo etcétera.

Al mismo tiempo, en este país persiste, desgraciadamente, la arraigada creencia de que quienes laboran en las administraciones públicas no cuentan con los méritos, los conocimientos, las aptitudes y los valores para hacer frente a graves y complejos fenómenos, como son las desigualdades y las brechas sociales, la inseguridad, las vulnerabilidades de todo tipo, las escasas perspectivas para una vida digna, entre otros.

En suma, no son pocas las necesidades no satisfechas y tampoco las que han sido mal diagnosticadas y/o mal atendidas.

Es así que aquí, como en casi todo el orbe, el tema del *mal gobierno* se torna indispensable para comprender la corrosión que sufre la democracia.

En algunas de sus obras, Pierre Rosanvallon narra cómo la “primera revolución democrática se organizó en torno al sufragio universal”, aunque advierte que, a pesar de los dos siglos transcurridos desde que en Occidente se iniciará dicha revolución, en el terreno electoral hay aún mucho por hacer “para luchar contra las formas persistentes de confiscación de la expresión ciudadana”.²

Rosanvallon no sólo lanza esa advertencia, sino que, sobre todo, nos recuerda que, actualmente, “para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin consulta alguna, que los ministros [secretarios] no asumen sus responsabilidades, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco”.³

Por ello, hace hincapié en la urgente necesidad de avanzar hacia la “democracia de ejercicio”; aquella en la que los ciudadanos ya no sólo son “soberanos de un día” (el de la elección); aquella en la que además existen las instituciones para controlar más eficazmente los poderes públicos e incidir de forma más sistemática en los asuntos colectivos.

²Rosanvallon, Pierre, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial, 2015, p. 347.

³*Ibidem*, p. 16.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Así pues, en México, como en otras latitudes, es necesario hacer frente a una seria amenaza para la democracia: el *mal gobierno*, con el consecuente distanciamiento entre las instituciones públicas y la sociedad, además de no bajar la guardia en la exigencia de procesos electorales confiables.

El objetivo del presente texto es, esencialmente, alertar sobre la relevancia de dotar a la democracia del sentido y de las instituciones necesarias para el *buen gobierno*, como una de las condiciones para redefinir las relaciones entre gobernantes y gobernados, y revertir la desconfianza mutua.

De igual forma, se busca dejar de manifiesto que la primera Constitución Política de la Ciudad de México (publicada el 5 de febrero de 2017), al inspirarse en varios de los rasgos del *buen gobierno*, aporta bases importantes para una transformación institucional de gran calado en la capital mexicana, a condición de que sea fielmente traducida en las leyes correspondientes y debidamente implementada.

Así, en este texto se aborda sucintamente uno de los enfoques que en los últimos lustros han venido tomando forma para dar respuesta al distanciamiento Estado-sociedad: la gobernanza (I). De igual forma, se menciona cómo el principio de buena Administración Pública abona a dicha gobernanza (II). Después, se describe la incorporación del derecho a la buena Administración Pública en la primera Constitución Política de la Ciudad de México (III). Y, por último, se analizan algunas de las condiciones que se consideran indispensables para facilitar el ejercicio efectivo de tal derecho (IV).

La gobernanza como respuesta a la corrosión de la democracia

A pesar de la multiplicidad de definiciones de gobernanza y de que, sin lugar a dudas, en muchas ocasiones son utilizadas de forma equívoca, en lo que parece haber cierto consenso es en que la gobernanza surge de la crisis de la democracia representativa. Así, la ciudadanía, más informada y, en ocasiones, más activa, busca no sólo *delegar* en verdaderos representantes populares, sino además *incidir* en la toma de decisiones públicas.

También parece haber consenso en que la llamada “post-modernidad” coloca a las regiones, naciones, organizaciones (públicas, sociales, privadas) e individuos en una situación de alta interdependencia, lo que lleva al poder estatal a replantear su forma de interactuar con múltiples actores, en diversos escenarios (local, nacional, supranacional).⁴

Por otra parte —aunque en ello, por su carga ideológica, el consenso es menor—, se habla de que la gobernanza surge de la incapacidad manifiesta del Estado para dirigir la sociedad y catalizar sus necesidades. En contrapunto, no puede omitirse

⁴Chevallier, Jacques, *L'État post-moderne*, París, LGDJ, Collection droit et société, 2004, p. 226.

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

que algunas corrientes de pensamiento consideran que la gobernanza forma parte del debilitamiento del rol y funciones del Estado, el cual, acotado en sus fines y desposeído de muchos de sus instrumentos, cede importantes parcelas de decisión y de acción, con propósitos y resultados que no siempre son acordes con el interés general.

En todo caso, la pérdida de legitimidad del poder estatal (innegable en nuestros días) para dirigir, por sí solo, la sociedad ha implicado la inclusión de diversos sectores en la producción —o coproducción— de la acción pública. Ha significado la incorporación de nuevos métodos para la toma de decisiones y para su puesta en práctica, que pretenden ser más consensuadas, producto de mayor deliberación, así como menos asimétricas y unilaterales.

El doctor Luis F. Aguilar, uno de los más grandes teóricos que tiene Iberoamérica en torno a la gobernanza, plantea que los cambios del modelo económico a nivel global, iniciados entre los años setenta y ochenta; los vertiginosos avances científicos y tecnológicos conocidos en las últimas décadas; la emergencia de la sociedad del conocimiento, y las recientes transformaciones de los comportamientos individuales y de las relaciones sociales han llevado a que muchos de los recursos (llámense financieros, tecnológicos u otros), así como el poder, se hayan desplazado de la esfera estatal hacia otras esferas.

Sumado a lo anterior, los gobiernos ya no sólo son cuestionados en casos de *ineficiencia*, es decir, cuando muestran ineptitud para diseñar e implementar con responsabilidad planes, políticas y programas, así como para dirigir la prestación de servicios públicos, bajo estándares técnicos y financieros aceptables. Estas críticas por *ineficiencia* vienen siendo planteadas desde hace ya décadas, a partir de distintos campos del conocimiento y bajo diferentes enfoques ideológicos.

Lo que es más reciente, en opinión del doctor Aguilar, es el análisis respecto a la *insuficiencia* de la acción gubernamental. Se refiere a que las instituciones públicas no siempre disponen de los recursos, de la información, de la tecnología, de los instrumentos e, incluso, de los poderes, para hacer frente a los problemas públicos contemporáneos, además de que el grado de interdependencia de actores y de intereses se ha hecho cada vez más marcado. Por ello, las instituciones se ven en la necesidad de recurrir a varios sectores de la sociedad.

Para el doctor Aguilar, “la conclusión es lógica: para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional, por lo menos en específicos asuntos públicos”.⁵

No puede obviarse que varios de los atributos de la *governabilidad* siguen y seguirán siendo necesarios, por ejemplo, para garantizar el Estado de derecho (particularmente en

⁵Aguilar, Luis F., “La nueva gobernanza pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018, p. 7.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

contextos de fragilidad institucional y débil cultura de la legalidad, como el que se vive en México); aun así, la tendencia pareciera clara: el desplazamiento de la *governabilidad* a la *gobernanza* en el tratamiento de muchos de los asuntos públicos.

Dicho de otra forma, se ha venido produciendo una profunda reconfiguración de la triada Estado-mercado-sociedad, que ha dado lugar a la llamada gobernanza.

La gobernanza puede ser definida como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones, con miras a alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente. La gobernanza se refiere entonces al conjunto de instituciones, redes, directivas, reglamentaciones, normas, usos políticos y sociales, así como de actores públicos y privados, que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y a la de brindar servicios y asegurar su legitimidad.⁶

La anterior definición de gobernanza brinda elementos interesantes: coordinación de actores múltiples, deliberación, orientación y objetivos colectivos, capacidad de brindar servicios y de dirigir a la sociedad de forma legítima... elementos sin los cuales difícilmente se logrará que la acción pública genere mejores resultados y que la sociedad se sienta incluida y conforme con la democracia.

Ahora bien, el hecho de que el poder y los recursos se encuentren mucho más desestatizados y que, por lo tanto, la gobernanza implique formas de gobernar menos unilaterales, y más bien bidireccionales, no significa que las capacidades directivas del gobierno deban ser dejadas de lado o debilitadas. En todo caso, significa que tienen que ser repensadas, mejoradas y ejecutadas de forma distinta para ser más efectivas.

Si gobernanza es definir de una manera más horizontal tanto el sentido de dirección y rumbo de la sociedad, los medios y los recursos necesarios para alcanzar los fines trazados, como la conducción y coordinación de la sociedad en los asuntos de interés general,⁷ entonces, se requiere de gobiernos sólidos y profesionales, con habilidades técnicas, dotados de la información necesaria para la toma de decisiones y que, al mismo tiempo, sepan deliberar y concertar con una pluralidad de voces que tengan la voluntad y las habilidades para hacer valer la participación y las iniciativas sociales.

Es así que la gobernanza tiene impacto tanto en las configuraciones institucionales como en el funcionamiento administrativo.

⁶Le Galès, Patrick, "Gouvernance", en Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2004, p. 243.

⁷Aguilar, Luis F., *op. cit.*, p. 10.

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

El vínculo entre la gobernanza y el principio de buena Administración Pública

En la vida social contemporánea, las interdependencias de actores y de intereses tienen un doble filo: son generadoras de mejoras y, a la par, también son fuente de la extrema complejidad que caracteriza a varios de los males que actualmente aquejan a las sociedades (criminalidad, violencia, precariedad, desigualdades, etcétera). Por ello, no pueden concebirse respuestas técnicamente válidas y socialmente aceptadas, sin gobiernos capaces de procesar, en favor del interés general, esa ingente cantidad de redes de actores y de intereses. Entonces, el funcionamiento administrativo se ve obligado a transformarse y a adoptar nuevos mecanismos e instrumentos.

El principio de buena Administración Pública se inscribe en dicha tendencia. Pretende estar en sintonía con la gobernanza, ya que busca —desde el propio aparato administrativo— aportar respuestas a varias de las exigencias que ésta implica. Por ejemplo: la exigencia de una acción pública más abierta, receptiva y cercana a la población; de administraciones preparadas para abordar con una multiplicidad de voces las distintas fases de la gestión pública (desde la planeación hasta la evaluación de planes, políticas y programas); de contar con personas servidoras públicas convencidas de la importancia de motivar y transparentar sus decisiones, así como dispuestas a rendir cuentas de sus acciones.

El principio de buena Administración Pública parece ser consustancial a la gobernanza, en tanto no le basta la actuación racional-legal de tipo weberiano (aunque tampoco podría desmarcarse totalmente de ella y, por ende, conserva algunos de sus rasgos), sino que en todo caso busca ir más allá de este tipo de actuación.

Algunos autores consideran que el principio de la buena Administración Pública es producto de un proceso ligado, en buena medida, a la construcción y gradual democratización de las instituciones de lo que ahora conocemos como Unión Europea (UE).⁸

Hay que recordar que a partir del Tratado de la UE que entró en vigor en el año 1993, mejor conocido como el Tratado de Maastricht, comenzaron a sentarse las bases que luego derivarían en el reconocimiento de la buena administración como un derecho, ya que en dicho Tratado se fijan varios principios para que el funcionamiento de las instituciones europeas sea más cercano a las y los ciudadanos, por ejemplo, a través de:

⁸Jacqué, Jean-Paul, “Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l’Union Européenne”, *La démocratie administrative*, Revue française d’administration publique, ENA, 2011/1, núms. 137-138, pp. 79-83.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- La subsidiariedad. Esto significa que las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a las y los ciudadanos.
- La exigencia de transparencia.
- La institución del Defensor del Pueblo Europeo, quien está facultado para recibir reclamaciones de los ciudadanos de la UE, o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios.

Así pues, el Tratado de Maastricht contiene algunos embriones del principio de la buena Administración Pública, mismos que fueron fortaleciéndose con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, que fue fijando, mediante sus decisiones, particularmente durante los años noventa, la exigencia no sólo hacia las instituciones europeas, sino también hacia los Estados miembro de la Unión, de un tratamiento imparcial, equitativo y expedito de los asuntos administrativos.⁹

El avance gradual que conoció este principio desembocó en su reconocimiento como un derecho. De tal suerte, es en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conocida como la Carta de Niza (aprobada en el 2000), donde el derecho en el 2007, a la buena Administración Pública es reconocido explícitamente. Años después, este derecho fundamental es ratificado a través de la adopción del Tratado de Lisboa.

Así pues, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, actualmente en vigor, contiene lo siguiente:

- Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable.
- Este derecho incluye, esencialmente:
 - Que toda persona pueda ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;
 - Que toda persona pueda acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
 - La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

⁹La adopción de principios como el de la buena Administración Pública, en el derecho interno de varios Estados miembro de la UE, es considerada por diversos autores como resultante positiva de la acción de las instituciones europeas (en este caso tanto del Tribunal de Justicia como del Defensor del Pueblo Europeo), quienes en ocasiones llegan a constituirse en caja de resonancia para la democratización administrativa de los países comunitarios.

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

- Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembro.
- Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y debe recibir una contestación en esa misma lengua.

En el contexto del derecho europeo, el derecho a la buena Administración Pública es considerado como una suerte de *matrioshka* o “muñeca rusa”, debido a que va englobando e integrando varios componentes, algunos de los cuales ya se encontraban contenidos en otros Tratados o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Pese a lo anterior, no son pocos los expertos que consideran que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene sus virtudes, ya que explícita y codifica varios derechos reconocidos con anterioridad y en fuentes diversas.

En este sentido, Jean-Paul Jacqué anota respecto al mencionado artículo: “si el carácter innovador es débil [en el contexto del derecho positivo europeo], el efecto incitativo es fuerte”.¹⁰ Es decir, en la práctica debe conducir a las instituciones (ya sea comunitarias o nacionales) a crear estándares de buena administración y mejorar procedimientos, para procurar que la acción pública sea más cercana y de mayor calidad, bajo el enfoque de la mejora continua del servicio público.

América Latina no ha sido ajena a estas reflexiones, mismas que han desembocado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar ese mismo año en la Ciudad de Panamá.

Conviene recordar que, de acuerdo con el Capítulo Primero, numeral 1, la Carta tiene como finalidad precisamente “el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes”.

Siendo así, considera a la buena Administración como “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

Es en el Capítulo Tercero, numeral 25, donde se menciona en qué radica este derecho fundamental, al señalar que “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

¹⁰Jacqué, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 83.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Respecto a los “componentes” del derecho fundamental a la buena Administración Pública, el numeral 25 de la Carta Iberoamericana es prolijo (más que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), al detallar una gran cantidad de derechos de los ciudadanos y de obligaciones de las administraciones públicas.

Algunos de sus componentes se asemejan a los ya descritos en la Carta de la Unión Europea; otros tampoco representan una gran innovación con respecto a las exigencias del procedimiento administrativo.

Al igual que para el caso europeo, la importancia radicaría en que en una sola Carta se integran y explicitan varios derechos y obligaciones. Asimismo, la Carta Iberoamericana también pretende tener un fuerte carácter incitativo para los Estados iberoamericanos que la suscriben. No obstante, se enfrenta a la limitación de no tener el mismo grado de obligatoriedad, de exigibilidad y justiciabilidad que sí tiene la Carta de la Unión Europea, ya que la primera de ellas no forma parte de un profundo proceso de integración legal de alcance supranacional, como lo es la integración europea.

Además, en general, Latinoamérica enfrenta un déficit de ciudadanía y, por lo tanto, una baja cultura de la legalidad, lo que en la región podría hacer más compleja la garantía del derecho a la buena administración.

Aun así, no deben perderse de vista algunos de los “derechos componentes” del derecho fundamental a la buena Administración Pública, consagrados en el numeral 25 de la Carta Iberoamericana, ya sea porque su naturaleza es relativamente innovadora o bien porque se encuentran más vinculados a la democratización de la administración.

De manera no exhaustiva, podrían mencionarse: el derecho a participar, mediante audiencias, información pública u otros mecanismos, en los asuntos administrativos en los que el ciudadano tenga interés o en el proceso de elaboración de normas de carácter general; el derecho al trato digno y cordial por parte de las administraciones; el derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios; la responsabilidad de las administraciones de establecer y dar a conocer a los ciudadanos los estándares de calidad para la prestación de los servicios públicos, creando canales para conocer su opinión; el derecho de los ciudadanos a conocer las evaluaciones de gestión y a proponer mejoras, así como de ser consultados periódicamente respecto a su grado de satisfacción sobre los servicios que reciben; la recomendación de incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el intercambio de documentación y para facilitar la intercomunicación y la atención de los trámites y solicitudes de los ciudadanos.

En suma, el derecho a la buena Administración Pública, aunque aún proteiforme y con distintos grados de obligatoriedad, ha venido teniendo eco en varias regiones y países, al englobar una serie de componentes que persiguen la finalidad de democratizar el funcionamiento administrativo, de incorporar más ampliamente a

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

las y los ciudadanos en determinadas decisiones administrativas, de rendirles cuentas sobre el funcionamiento de la burocracia y, a la postre, mejorar así las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por su sintonía con la gobernanza, y por el potencial que tiene para contribuir a paliar la crisis democrática, el derecho a la buena Administración Pública fue incorporado en nuestro país, por primera vez, en la Ley Fundamental de la Ciudad de México (CDMX).

La inclusión del derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa al entonces Distrito Federal, aprobada por el Congreso de la Unión en enero de 2016, fue mucho más allá del cambio en la denominación de la capital mexicana, ya que palió su déficit de autonomía y facultó a su Jefe de Gobierno, el doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa, a redactar el proyecto de la primera Constitución Política de la CDMX. Para ello, el doctor Mancera conformó un Grupo Redactor, multidisciplinario, integrado por 30 personalidades de la academia, de la sociedad civil organizada, de la Administración Pública, así como de la vida política nacional y de la ciudad.

Las intensas reflexiones de este Grupo Redactor y del Jefe de Gobierno, que tuvieron lugar entre los meses de febrero y agosto de 2016, dieron como resultado un proyecto constitucional de corte garantista, basado en el enfoque de derechos e inspirado en las obligaciones que el Estado mexicano ha suscrito a través de diversos instrumentos internacionales —de las cuales también la capital debe ser garante—.

Gracias a las propuestas del doctor Mauricio Merino Huerta, miembro del Grupo Redactor, y a los aportes conceptuales y técnicos que en el mismo tenor la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México tuvo el honor de brindar, desde el proyecto de Constitución quedó incluido el derecho de todas y todos a una buena Administración Pública, lo que, por cierto, constituía una verdadera innovación para el derecho positivo mexicano.

En septiembre de 2016 se instaló la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual recibió el proyecto de texto constitucional elaborado por el Jefe de Gobierno y por el Grupo Redactor. Es con esta base que la Asamblea trabajó, discutió y, finalmente, el 31 de enero de 2017, aprobó la primera Constitución Política de la CDMX.

Desde el inicio del proceso, y hasta la fecha, aún hay gente que se pregunta para qué la CDMX requería de una Constitución propia.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Me adhiero plenamente a quienes estiman que la Constitución de la CDMX es, y será, indispensable para enfrentar desde la ciudad uno de los serios riesgos que amenaza a la democracia en todo nuestro país: la ya mencionada brecha, cada vez más amplia, entre Estado y sociedad.

Considero que buena parte de los autores de esta Constitución tuvieron en mente que fuera un instrumento refundacional del pacto social; un marco útil para revertir los rezagos, para hacer frente a los complejos problemas de esta metrópoli y para propiciar una visión compartida de futuro. Muchos de los artífices del texto se encargaron de que éste estuviera permeado por la noción de gobernanza, partiendo del reconocimiento de la crisis democrática.

Por lo anterior, aunque el texto tenga puntos perfectibles, no puede regatearse el que se trate de un logro histórico.

Uno de los rasgos más destacables es que cuenta con una amplia Carta de Derechos. Otra de sus virtudes es que, además de enunciar derechos, también establece principios para su exigibilidad y justiciabilidad. Esto no es menor porque busca el acceso y el ejercicio, gradual y efectivo, a los derechos ahí consagrados.

Es en el apartado de la Carta de Derechos, en el artículo 7o. de la Constitución, donde quedó descrito el derecho a la buena Administración Pública, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”.

Como ya se mencionó, se trata de una de las principales innovaciones del texto constitucional, pero lo que más conviene destacar es que la buena Administración Pública, además de ser un derecho, es un medio para que el Estado garantice el cumplimiento de gran parte de los otros derechos reconocidos en la Carta Magna. En otras palabras, si la Administración Pública no administra bien, difícilmente las personas accederemos plenamente a los derechos y libertades reconocidos en nuestro régimen jurídico.

Y también es de la mayor relevancia porque, con este derecho, se busca revertir problemáticas que aún están presentes y que tienen, como se esboza en la introducción, en el hartazgo a las y los mexicanos. Por ejemplo, que los recursos no siempre son utilizados para atender los problemas que más aquejan a la población; que en ocasiones las instituciones públicas se aprovechan para fines privados o de grupo; o que en no pocas veces las normas se aplican de manera discrecional y arbitraria.

Es importante subrayar que la Constitución de la CDMX no sólo consagra el derecho a la buena Administración Pública, sino que asimismo establece en su artículo 60, denominado “Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública”, lo siguiente: “El ejercicio pleno de los derechos consignados en el presente

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

título, será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”, en los términos que determine la ley.

Esto es trascendental porque significa que las y los ciudadanos podremos reclamar jurídicamente ante actos que consideremos que incumplen con el derecho a la buena Administración Pública.

Y, a la vez, plantea enormes desafíos para las instituciones porque entonces, las personas servidoras públicas tendremos que estar a la altura, y prestar bienes y servicios con la mayor cercanía, calidad y profesionalismo.

Los principales sistemas contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México para hacer efectivo el derecho a la buena Administración Pública

Ahora bien, para cumplir con este derecho es indispensable que se implementen adecuadamente y de forma articulada los sistemas que la propia Constitución contempla, entre los que se pueden citar: 1) el Sistema de Gestión Pública, 2) el Sistema de Profesionalización de la Función Pública, 3) el Sistema de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y 4) el Sistema Local Anticorrupción.

Se requiere hacer mención de todos ellos porque es menester que interactúen con un enfoque sistémico. Sin embargo, para los fines de este artículo me enfocaré en los dos primeros.

El Sistema de Gestión Pública

De entrada, conviene hacer una acotación. Ciertamente es que la Carta Magna habla del “Sistema de planeación”, pero, bajo nuestra óptica, la planeación es sólo uno de los procesos que, junto con otros, integran lo que puede denominarse un Sistema de Gestión Pública.

Considero que es necesario entender este sistema como aquel que contempla y articula diversos procesos: el de planeación, pero también el de presupuestación, el monitoreo y la evaluación de los planes, políticas y programas.¹¹

Entender articuladamente estos procesos, como un Sistema de Gestión Pública (que, por supuesto, debe considerar la participación social en cada uno de ellos), puede ayudar a generar mayor valor público y a incrementar el impacto social de la acción gubernamental.

¹¹Cfr. Longo, Francisco e Ysa, Tamiko (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escuela de Administración Pública de Cataluña, 2008, p. 351.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hecha esta observación, se exponen ahora algunas de las problemáticas que, desde la EAP se han identificado en los últimos años en cuanto al Sistema de Gestión Pública de la capital, no sin antes reconocer que, durante la presente administración, se realizaron esfuerzos significativos para que el Programa General de Desarrollo (PGD) 2013-2018, fuese construido bajo un enfoque de definición de problemas públicos y con una amplia coordinación intergubernamental. Además, por primera vez desde que hay gobiernos democráticamente electos en esta capital, se elaboraron los programas que mandata la actual Ley de Planeación local, esto es: los sectoriales, institucionales y especiales, mismos que igualmente requirieron de importantes esfuerzos técnicos y de coordinación que deben ser puestos en su justo valor.

A pesar de lo anterior, subsisten problemáticas considerables, algunas de las cuales a continuación se describen. Cabe señalar que su identificación es producto de la experiencia vivida por la propia EAP como facilitador metodológico en los procesos de elaboración del PGD y sus programas derivados, así como del análisis y estudios llevados a cabo como parte de las atribuciones legales de esta entidad en materia de investigación aplicada.

En principio, hay que mencionar que en la administración no siempre se cuenta con diagnósticos mediante los cuales se detecten las causas y consecuencias de los problemas públicos, lo que puede dificultar la toma de decisiones, así como el diseño e implementación de planes, políticas y programas.

Aunado a ello, tampoco ha existido una instancia *ad hoc* que genere y sistematice la información estadística y geográfica de la ciudad, y que permita fortalecer los procesos de la gestión pública y la rendición de cuentas.

Adicionalmente, es de resaltar la ausencia de un órgano permanente y especializado, responsable del proceso de planeación; por ello, en la práctica, se han tenido que emplear recursos e instancias que no están diseñados expresamente para esa función. Esto ha repercutido en que no estén suficientemente homologados los criterios y las metodologías para una planeación más coherente, integral y que facilite la participación ciudadana.

En el mismo sentido, la inexistencia de un órgano de planeación ha implicado inconsistencias entre el PGD y otros programas que definen el desarrollo urbano y rural, social, económico, cultural, la seguridad ciudadana, entre otros.

Es decir, se ha dificultado una visión integradora, una visión de conjunto, y de corto, mediano y largo plazos.

Hay que agregar que no todos los entes del gobierno tienen unidades dedicadas a la planeación, al monitoreo o a la evaluación interna; y, aunque sí las tengan, hay mucho por hacer para homologar enfoques y conceptos; para sentar bases comunes sobre las metodologías y sus instrumentos idóneos; para fortalecer capacidades técnicas que

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

permitan una mejor construcción de objetivos, metas, indicadores, estudios de factibilidad y mecanismos de monitoreo.

Por otro lado, se observa una débil articulación entre la planeación y la presupuestación. Es palpable que las asignaciones presupuestales en ocasiones son inerciales y que no siempre se toman en cuenta los objetivos y las metas contenidos en el marco programático ni, en su momento, los resultados e impactos obtenidos con el dinero público.

En otras palabras, muchas veces lo que se planifica no tiene una traducción presupuestal y lo que se asigna en el presupuesto no corresponde forzosamente con las estrategias para el desarrollo.

Por otra parte, ligado a las dificultades para definir objetivos, metas e indicadores, el tema del monitoreo sigue siendo un desafío. Es cierto que, durante esta administración, la Coordinación General de Modernización Administrativa del gobierno capitalino (CGMA) ha mejorado varios de los aspectos del monitoreo (mejoras que deberían retomarse en la implementación de la Constitución), aunque habrá que seguir enriqueciendo este esfuerzo para que el monitoreo tenga mayor incidencia en la toma de decisiones y en la mejora continua de la gestión pública.

En la misma línea, la Ciudad de México ha conocido avances en la evaluación de sus programas sociales, particularmente con la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social (Evalúa); sin embargo, queda un gran volumen de políticas y programas que, al no estar vinculados a la política social, no son evaluados y permanecen en una “zona gris”.

Además, no se ha contado con una instancia de evaluación externa que goce de la autonomía suficiente para pronunciarse sobre los resultados y el impacto de las acciones.

Tampoco puede obviarse que la participación ciudadana, tal y como está ahora, resulta escasa y con insuficiente incidencia en las distintas etapas del Sistema de Gestión Pública: desde la planeación hasta la evaluación.

Hasta aquí la descripción de algunas de las problemáticas que se han venido detectando y que, en su momento, fueron transmitidas al Grupo Redactor del proyecto constitucional, así como a la Comisión correspondiente dentro de la Asamblea Constituyente.

A continuación, se presentan algunos de los que considero como los principales aciertos de la Constitución, en lo relativo al Sistema de Gestión Pública.

Para empezar, es de reconocerse que en el texto quedaron plasmadas disposiciones que pueden ayudar a remediar varias de las problemáticas arriba señaladas. El apartado sobre el “Desarrollo y la Planeación Democrática” brinda una base importante para que el Estado recupere algo de lo que se ha desentendido en las últimas décadas, que es, su responsabilidad en la promoción del desarrollo, a la vez que esta-

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

blece mecanismos para que la ciudadanía tenga una intervención más efectiva y constante en la definición y ejecución de las políticas.

Uno de los aportes de la Ley Fundamental es que incluye los principales componentes de lo que puede denominarse como “Sistema de Gestión Pública”, es decir: la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación. Asimismo, contiene algunas disposiciones que perfilan una mejor articulación entre ellos.

Otro gran acierto es la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. En nuestra opinión, se decidió atinadamente que éste tuviera un carácter descentralizado. Por un lado, porque bajo esa figura tendrá autonomía técnica y de gestión, así como personalidad jurídica y presupuesto propios. Por otro lado, porque esa naturaleza jurídica implica que el Ejecutivo no deje de lado su responsabilidad en la planeación y promoción del desarrollo.

Conviene recordar algunas de las principales funciones del Instituto:

- Integrar un sistema de información estadística y geográfica, así como elaborar los diagnósticos que requieran los procesos de planeación y de presupuestación.
- Elaborar los instrumentos de largo plazo que prevé la Constitución, como son: el Plan General de Desarrollo (de una vigencia de 20 años) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (de una vigencia de 15 años).
- Elaborar el sistema de indicadores de la ciudad.
- Verificar la congruencia entre la asignación presupuestal y las acciones establecidas en el Plan General Desarrollo y demás instrumentos, así como emitir recomendaciones en caso de existir incongruencias.
- Definir lineamientos para que las alcaldías generen sus instrumentos de planeación, asesorarlas y apoyarlas técnicamente en su elaboración.

En cuanto al proceso de presupuestación, hay algunas disposiciones constitucionales que pueden favorecer una mayor coherencia entre lo que se planifique y lo que se presupueste.

En este sentido, ya mencionamos que el Instituto deberá verificar dicha coherencia. Y, adicionalmente, cuando la Constitución se refiere al Programa de Gobierno, que es sexenal y es elaborado por la persona titular del Ejecutivo, se establece que, en sus ejercicios presupuestales, deberá ser consecuente con lo que haya definido como objetivos y metas en su Programa.

Otro de los aportes de la Constitución que queremos destacar es la creación del Consejo de Evaluación de la CDMX. Se tratará de un organismo constitucional autónomo, encargado de la evaluación externa de las políticas, los programas y las acciones, tanto del gobierno central como de las alcaldías, en las diferentes materias del

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

desarrollo y no sólo en la política social. Sus recomendaciones serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las intervenciones públicas.

En el proceso constituyente hubo intensos debates sobre si este Consejo debía ser autónomo y respecto a si el Instituto de Planeación también debía serlo. En nuestra consideración, fue acertada la decisión del Constituyente en cuanto a dotar al Instituto de Planeación de una naturaleza descentralizada y otorgar autonomía constitucional al Consejo de Evaluación, porque pensamos que la planeación es una función eminentemente ejecutiva (que, desde luego, debe también contar con verdadera participación social), mientras que evaluar los resultados y el impacto de las políticas y programas requiere de una mirada externa al Ejecutivo, para que éste no sea juez y parte.

Todos estos nuevos enfoques, arreglos institucionales y mecanismos implican, indudablemente, enormes desafíos. Entre ellos, que la legislación secundaria para implantar y operar articuladamente los procesos del Sistema de Gestión Pública presentes en la Constitución de la capital no sea sólo un “retoque” de los marcos normativos ya existentes.

Por el contrario, se requiere de leyes secundarias que, al ser consecuentes con el espíritu de las normas constitucionales, se orienten a generar las profundas transformaciones institucionales en estas materias, es decir, produzcan un nuevo modelo de gestión que incremente el valor público y el impacto social de la actividad gubernamental, en otras palabras, la resolución de los problemas públicos como lo exige la sociedad.

El Sistema de Profesionalización de la Función Pública

Se trata de un sistema al que también obliga la Carta Magna de la CDMX y que reviste una importancia vital, porque de poco sirve tener una extraordinaria Constitución, un muy buen marco normativo, una estructura orgánica impecable, si no contamos con una Administración Pública profesional, honesta y efectiva, es decir, con los funcionarios competentes para hacer realidad los derechos y las libertades plasmados en la Constitución y para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ciudad.

A efecto de enmarcar qué se entiende aquí por profesionalización, cabe recordar que la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada hace ya casi 15 años, proclamó la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En ella, se define la profesionalización 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”.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas define la profesionalización del servicio público como: “una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional [...] y que refuerza la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales”.

Desde la óptica y la práctica de la EAP de la Ciudad de México, como un organismo público descentralizado responsable de contribuir a la profesionalización de las y los funcionarios del gobierno capitalino, y a la luz del análisis de diversas experiencias nacionales e internacionales,¹² consideramos que profesionalizar implica consolidar y articular, cuando menos, los siguientes procesos: de ingreso basado en el mérito, de formación inicial y continua, de certificación de competencias profesionales, así como los relativos al desarrollo del personal y a la evaluación del desempeño individual, entre otros.

Estos procesos, por cierto, como veremos más adelante, pueden institucionalizarse y consolidarse como parte de Servicios Profesionales de Carrera.

Durante décadas —con pocas excepciones—, en las administraciones públicas de México (en los ámbitos federal, estatal y local) ha predominado una concepción patrimonialista y clientelar respecto a los recursos humanos. Es decir, el llamado “sistema de botín” implica que, tras cada elección, una gran cantidad de personas servidoras públicas se ven obligadas a dejar la función pública para ser sustituidas por otras, cuyos méritos bien pueden radicar en su participación en los procesos electorales o en su lealtad personal o de grupo hacia el ganador de la elección, pero no forzosamente en méritos profesionales, es decir, en sus conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y valores para el ejercicio efectivo de la función pública.

El llamado “sistema de botín” puede ser sumamente nocivo, ya que por lo regular implica una alta e injustificada rotación de personal, que no está basada en la racionalidad propia de una *gestión estratégica de recursos humanos*,¹³ sino como efecto de los resultados electorales y de las reconfiguraciones de las lealtades personales o de facción.

La poca estabilidad de las y los servidores públicos en las administraciones produce también una discontinuidad de gestión y pérdida de la memoria institucional, ya que en la atención de los problemas o en el diseño de estrategias y políticas públicas, como coloquialmente se dice, en muchas ocasiones hay que “inventar el hilo negro”, o iniciar de cero, ante cada cambio de administración.

¹²Producto de actividades organizadas por la EAP, tales como los *Seminarios Internacionales sobre la Profesionalización de la Función Pública*, que tuvieron lugar en la CDMX los días 12-13 de noviembre de 2015, y 3-4 de noviembre de 2016.

¹³Cfr. García, Mauricio *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 7.

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

En el mismo sentido, el “sistema de botín” y la consustancial alta rotación de servidores públicos pueden generar el desaprovechamiento de los esfuerzos de capacitación y de formación, la pérdida de personas talentosas y con vocación de servicio e, indudablemente, impedir la construcción de administraciones públicas estables, con espíritu de cuerpo en torno a los valores de la ética pública, así como dificultar la consolidación de gobiernos más profesionales, honestos y efectivos.

En suma —a pesar de lo que aún algunos actores políticos piensan—, el “sistema de botín” resulta mucho más costoso que profesionalizar a las y los servidores públicos e implementar Servicios Civiles de Carrera. De la misma forma, el “sistema de botín” es más propio de un sistema clientelar —sino es que autoritario— del ejercicio de gobierno e impide la democratización administrativa.

En nuestro país, salvo algunos casos como el servicio exterior, el servicio electoral y unos pocos más, en general han estado ausentes los servicios públicos profesionalizados, estructurados, estables y basados predominantemente en el mérito y las capacidades de las personas.

Cierto es que, en un intento por generalizar la práctica profesional en el gobierno, en el 2003 fue instituido por ley el Servicio Profesional de Carrera a nivel federal. No obstante, de acuerdo con diversos estudios, algunas deficiencias en sus normas y errores en su implementación condujeron a una frustración e insatisfacción generalizada.

Sin embargo, el relativo fracaso de esa experiencia no debe llevarnos a desechar en automático la alternativa de los servicios de carrera, sino a aprender de los errores para subsanarlos y no repetirlos en otras experiencias, en cualquiera de los órdenes de gobierno.

Para el caso de la Administración Pública de la Ciudad de México, desde el 13 de junio de 2000 han existido tres leyes relativas al Servicio de Carrera. Una publicada ese día, otra proclamada el 8 de octubre de 2008 y, finalmente, la promulgada el 26 de enero de 2012. Las dos primeras no entraron en vigor, mientras que la tercera ha conocido un mínimo avance en su implementación.

Con este escenario puede afirmarse que los esfuerzos por erigir el Servicios de Carrera en nuestro país y en la ciudad han sido limitados, a pesar de que se trata de una de las vías que han privilegiado países de todos los continentes y niveles de desarrollo para construir funciones públicas más efectivas, íntegras y democráticas.

Como producto de la serie de seminarios y foros internacionales organizados en los últimos años por la EAP con los principales responsables de los servicios de carrera de varios países latinoamericanos (Chile, Brasil, Uruguay o Perú), llama mucho la atención el bajísimo grado de desarrollo que, comparativamente, nuestro país padece en la *gestión estratégica de los recursos humanos* de las administraciones públicas.

En los últimos años, el gobierno capitalino ha realizado esfuerzos significativos en estas materias. Por ejemplo, la creación misma de la EAP, mediante la cual de 2013

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a 2017 se ha capacitado a más de 41 mil personas servidoras públicas en alguno de los cuatro posgrados, nueve diplomados y más de 40 cursos de actualización con que ya cuenta esta entidad.

Asimismo, se ha desarrollado y fortalecido el andamiaje jurídico, metodológico e instrumental de la EAP para llevar a cabo procesos de certificación de competencias profesionales a fin de medir conocimientos, habilidades y actitudes relacionadas con el ejercicio de determinadas funciones. Entre 2014 y 2017 se han emitido más de 2,200 certificados de competencias, en los procesos aplicados en la Contraloría General, en la Auditoría Superior de la CDMX, en el Invea, en el C5, en las Direcciones Generales de la Administración del gobierno central, en el Registro Público de Propiedad y de Comercio, entre otros.

Como parte de las actividades para la profesionalización de la función pública, desde la EAP se llevan a cabo decenas de seminarios, foros, mesas de debate, coloquios y conversatorios con la participación de expertos nacionales y extranjeros, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y personas servidoras públicas, a través de los cuales se analizan los principales problemas públicos de la metrópoli y se discuten posibles alternativas de solución. De igual forma, se producen decenas de obras para apoyar la formación de las y los funcionarios y reflexionar sobre buenas prácticas en materia de gestión pública.

A pesar de los importantes esfuerzos llevados a cabo durante la presente administración desde la EAP y otras instancias del gobierno capitalino, como la Contraloría General y la CGMA, debemos reconocer que aún se observa un andamiaje institucional fragmentado, algunas prácticas obsoletas y diversas lagunas que dificultan la consolidación de un sistema de profesionalización.

Mencionaré brevemente algunas de esas dificultades:

En principio, es muy común que se piense que la profesionalización de las y los funcionarios se limita a la obtención de grados académicos. Sin embargo, me adhiero a quienes consideran que profesionalizar a los servidores públicos implica —sin demérito de los grados académicos— lograr que tengan las competencias profesionales para ejercer con probidad y efectividad la función pública.

Observamos también que el ingreso a la Administración Pública no siempre tiene bases meritocráticas, ni en todos los casos el ingreso se acompaña de programas de formación inductiva y menos aún de formación continua.

Además, no existe suficiente desarrollo de los principios, criterios y modelos pedagógicos para orientar en todo el gobierno las acciones de profesionalización de los funcionarios, lo cual genera que se presente duplicidad de esfuerzos, con el riesgo de que el impacto de las capacitaciones sea menor.

También hay que mencionar que, generalmente, el tipo de capacitación que se promueve en algunas instancias del gobierno no tiene un carácter profesionalizante,

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

y que tampoco está ligada al desarrollo de las competencias necesarias para el ejercicio concreto de las funciones encomendadas ni a los objetivos institucionales.

Por otra parte, se aprecia una insuficiencia normativa con respecto a las reglas para la rotación y movilidad del personal de estructura (tanto horizontal como vertical), siendo limitados los incentivos que pueden ser otorgados al personal como consecuencia de su desempeño. En este mismo tenor, aún no se ha construido un mecanismo que permita evaluar el desempeño individual de los servidores públicos.

Puede resumirse que la problemática radica en la insuficiencia y, en su caso, en la dispersión de los esfuerzos para profesionalizar la función pública, que se debe, en parte, a la indefinición respecto a una instancia rectora que coordine un sistema de profesionalización moderno, coherente y articulado, acorde con las necesidades concretas de la Administración Pública de la capital.

Lo anterior limita la efectividad gubernamental y puede generar condiciones favorables para la corrupción.

Estas problemáticas interpellaron al Grupo Redactor del proyecto de Constitución y, después, a la mayoría de los diputados constituyentes. De tal suerte que en el artículo 60, numeral 2, de la Carta Magna, se vincula la profesionalización de los funcionarios con la garantía del derecho a la buena Administración Pública. Asimismo, se establece la obligatoriedad de que los poderes locales, las alcaldías y los organismos autónomos establezcan políticas de profesionalización y un Servicio de Carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En el mismo artículo, quedaron incorporados de manera explícita los procesos que mínimamente deben formar parte de un sistema de profesionalización y, en nuestra opinión, de los servicios de carrera. Entre los principales procesos se encuentran: el ingreso basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, la capacitación y la formación, la certificación, así como la evaluación del desempeño individual. Al mismo tiempo, se establece que la ley deberá determinar los órganos rectores responsables de organizar y gestionar la profesionalización y servicios de carrera.

Dejar pasar, otra vez, la histórica oportunidad de comenzar a romper con el “sistema de botín” y con la visión patrimonialista de los recursos humanos representaría desconocer los errores del pasado, dejar de ver el hartazgo ciudadano, así como cerrar el paso a administraciones responsables y competentes, con sentido social y claridad sobre el porvenir.

Consideraciones finales

Tenemos el aliciente de que somos muchísimos quienes nos preguntamos cómo romper con el conjunto de círculos viciosos que parecen circundarnos y obstaculizar

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

nuestro desarrollo social e individual. En este texto se han tocado muy sucinta y humildemente tan sólo dos de los que podrían formar parte de los “puntos de quiebre” de esos círculos viciosos: un mejor Sistema de Gestión Pública (que mejore y articule la planeación, la programación-presupuestación, el monitoreo, la evaluación y rendición de cuentas) y personas servidoras públicas altamente competentes y probas (mediante políticas de profesionalización y servicios de carrera).

En este sentido, tanto la inclusión del derecho a la buena Administración Pública en la primera Constitución Política de la capital como el que ésta se encuentre permeada por la noción de gobernanza debiesen convertirse en poderosos motores para la transformación institucional y para la reconstrucción de las relaciones de confianza.

Adicionalmente, no podemos obviar que, como señalan Roberto Gargarella y Paola Bergallo:

nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno. Eso significa que no es posible pedir, al mismo tiempo, que la política reduzca los impuestos y dé garantía plena a nuestros derechos. La libertad de expresión, la seguridad social, el debido proceso, el voto son algunos de los derechos que más valoramos, y no son gratuitos, sino que cuestan dinero. Es decir, que requieren la permanente inversión estatal. Sin embargo, las batallas electorales de nuestro tiempo se encuentran inundadas de reclamos que exigen una rebaja en los impuestos y demandan, a la vez, protecciones básicas en materia de derechos.¹⁴

Los derechos dependen de los impuestos. Pudiera parecer una obviedad, sin embargo, no siempre está en nuestras mentes ni en las de nuestros candidatos, representantes y conciudadanos.

Por todo lo anterior, como ya se ha expuesto a lo largo de este texto: compartimos que se requiere del concurso de diversos recursos y actores (más allá de los gubernamentales). Pero también compartimos que es imprescindible que los poderes públicos asuman con seriedad sus responsabilidades; que se generen marcos normativos armónicos y coherentes; y que se procuren finanzas públicas más robustas y justas, con un sentido redistributivo y al servicio del desarrollo y del cumplimiento de derechos, manejadas con honestidad y efectividad.

Cierro comentando que, para estar a la altura de las exigencias constitucionales y de los anhelos que nos hemos trazado, requerimos, quizá más que nunca, de una ciudadanía responsable y activa, de una academia propositiva, de un sector privado comprometido y, sin duda, de un Estado profundamente democrático y al mismo tiempo fuerte, garante y estratega.

¹⁴Gargarella, Roberto y Bergallo, Paola, “Presentación”, en Holmes, Stephen y R. Sunstein, Cass, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 11.

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- , “La nueva gobernanza pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000, C 364.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Ciudad de Panamá, 18-19 de octubre de 2013.
- CHEVALLIER, Jacques, *L'État post-moderne*, París, LGDJ, Collection droit et société, 2004.
- Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Editorial Porrúa, Colección Leyes y Códigos de México, 2017.
- GARCÍA, Mauricio *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- GARGARELLA, Roberto y Bergallo, Paola, “Presentación”, en Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- JACQUÉ, Jean-Paul, “Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne”, en *La démocratie administrative*, Revue française d'administration publique, ENA, 2011/1 núms. 137-138.
- LE GALÈS, Patrick, “Gouvernance”, en Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2004.
- LONGO, Francisco e Ysa, Tamiko (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona Generalitat de Catalunya, Escuela de Administración Pública de Catalunya, 2008.
- ROSANVALLON, Pierre, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial, 2015.
- Tratado de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas/Luxemburgo, 1992.