

ISSN 0187-8484



**El Servicio Público de Carrera : experiencias  
de profesionalización y permanencia en la  
función pública en México**

No. 31 Julio - Septiembre - 1996



EDICION

**Instituto de Administración Pública del Estado de México**  
**Coordinación de Investigación y Consultoría**  
**Coordinación de Sistemas e Informática**

Av Hidalgo Pte Núm. 503, Cal. La Merced  
Toluca, México, CP. 50080  
Tels (91-72) 14-38-21 y 14-06-89  
Fax (91-72) 14-07-83

ISSN 0187-8484

Certificado de Licitud de Título No. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido **No. 6995**  
Certificado de Reserva de Derechos **al uso exclusivo** del Título No. 2967-93

- / Revista IAPEM

Impresa y Hecha en Toluca, **México/Printed and made in Toluca, México**. Octubre de 1996.

Los ensayos **que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.**

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL  
ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO  
1994-1996

Guillermo Haro Belchez  
**Presidente**

Alberto Curi Naime  
**Vicepresidente**

Rolando Barrera Zapata,

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguin Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

**Consejeros**

Apolinar Mena Vargas  
**Tesorero**

Martha Mejía Márquez  
**Secretario Ejecutivo**

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

## MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	Ignacio Pichardo Pagaza
Andrés Caso Lombardo	Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas	Jaime Almazán Delgado
Miguel Angel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz Garduño
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Valner Cintas
Ignacio J Hernández Orihuela	Jorge Hernández García
Adalberto Saldaña Harlow	Alberto Mena Flores
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor Manuel <b>Mulhia Meto</b>
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

## CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta

José Antonio Muñoz Samayoa

Carlos F. Almada López

Roberto Gómez Collado

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

## COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto  
Eugenio Martínez Gutiérrez  
Javier Reyes Serrano  
Juan Ramón Santillana González  
Rodolfo Jiménez Guzmán

## SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

## COORDINADORES

Angela Rubí Delgado <b>Coordinador de Docencia y Capacitación</b>	Susana Machuca Sánchez <b>Coordinador de Documentación y Librería</b>
Refugio González Valdez <b>Coordinador de Investigación y Consultoría</b>	Humberto Rodríguez Suárez <b>Coordinador de Administración y Finanzas</b>
Gerardo Albarrán Cruz <b>Coordinador de Difusión y Vinculación</b>	Martha García Salgado <b>Coordinador de Sistemas e Informática</b>

Miguel Angel Villafuerte y Eudave  
**Delegado Regional del IAPEM  
en Tlalnepantla**

# CONTENIDO

PIY, e9' dcan

## ENSAYOS

UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA

**Miguel Gonzalez Avelar**

DE LA LEALTAD INDIVIDUAL A LA RESPONSABILIDAD LJB.;^A

**Mauricio Merino**

LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR CIVIL (BL C.)

**Bernardo Vasquez Colmenares Guzmán**

LA PROFESIONALIZACION EN EL SERVICIO CIVIL

**Sergio García Ramírez**

45

LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR CIVIL EN MEXICO UNA TAREA PENDIENTE

**María del Carmen Pardo**

61

CONSIDERACIONES PARA ESTABLECER EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACION DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS

**Leobardo Ruiz Alanis**

LA FORMACION DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 3 -VACACIONES Y RETORNO

**Jose Martinez Vilchis**

71

FORMACION INICIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

**Julio Cesar Olvera García**

89

LA EFICIENCIA DE LA FUNCION PUBLICA DESEMPEÑO Y PRODUCTIVIDAD EN EL SERVIDOR CIVIL  
PUBLICO LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES Y LOS PERFILES PROFESIONALES EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA

**Santiago G Velasco Monroy**

1,3

LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO FRENTE A LA MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA

**Marco Aurelio Cienfuegos Terron**

1,1

REQUISITOS SOBRE LA FORMACION PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

**Gerardo Albarrán Cruz**

1,05

LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO A TRAVES DE LA CALIDAD TOTAL

**Eduardo Rodríguez Manzanares**

..... V3

LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO DESDE EL INSTITUTO DE CAPACITACION Y  
ADiestRAMIENTO PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL

**Jorge Castillo Magallán**

121

REFORMAR EL GOBIERNO

**Rodrigo Sandoval Almazán**

129

# PRESENTACION

Ante la tendencia de la globalización y del desvanecimiento relativo de las fronteras nacionales, es necesario redefinir el papel del Estado como rector de la vida política y económica. así como el campo de actividades que le es característico. Es decir, no el por qué lo hace, sino el cómo y con qué llevar adelante las acciones de gobierno

En esa tesitura y más allá de las connotaciones ideológicas que el tema suscita, el asunto de fondo es si el Estado cumple de manera cabal con su responsabilidad. Y para cumplir con ella, deberá adecuar el tamaño de sus estructuras administrativas y jurídicas.

En esa vertiente es donde debe registrarse el ajuste entre los propósitos de la política estatal y los instrumentos y el material humano encargado de operarlo. En otras palabras se trata de afinar la efectividad de los factores que concurren en la funcionalidad del aparato estatal. Llámense recursos humanos.. instrumentos legales o infraestructura material

Precisamente uno de esos elementos, tal vez el mas importante, se refiere a la calidad y especialmente al comportamiento de los recursos humanos sobre el cual habrá que incidir de manera decisiva para asegurar el cumplimiento oportuno de los objetivos perseguidos por aquél.

La ausencia de un servicio de carrera en la administración pública es una grave deficiencia que lleva al desaprovechamiento de valiosas experiencias.. y a la persistente insuficiencia de personal de probada capacidad técnica y profesional. Los bajos niveles de eficiencia se derivan de inadecuados estímulos de promoción tanto en el orden profesional como económico y sobre todo, que la sociedad continúe adoleciendo de la administración que necesita

La instauración de la carrera administrativa habrá de reivindicar un derecho legítimo y justo de los servidores públicos que le ha sido escatimado hasta la fecha. La instauración de una política de la superación personal institucionalizada, propiciaría un sistema de eficiencia gubernamental en la cual la burocracia dejaría de tener la connotación despectiva con la que actualmente se le asocia

El servicio de carrera presupone que la forma de reclutamiento sea con base en el mérito y capacidad del servidor público, creando las condiciones para promover la igualdad de oportunidades y atractivos desde el punto de vista de las remuneraciones para evitar la deserción y retener así al personal más valioso.

Así, con el ánimo de propiciar un espacio académico para el conocimiento y discusión sobre los avances teóricos y prácticos en la concepción y desarrollo del Servicio Público de Carrera en México, el IAPEM, la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, y el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública de dicha entidad, organizaron el Foro "El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública", realizado el 16 de agosto del año en curso, en la sede regional del propio IAPEM, ubicada en Tlalnepantla, Estado de México.

Las mismas instituciones, contando con el apoyo del Gobierno del Estado de México y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, el 28 de agosto de este año, convocaron al Foro de Consulta "La Profesionalización del Servicio Público".

El presente número de la revista incluye las conferencias sustentadas en el acto de Tlalnepantla, y una selección representativa de trabajos expuestos en este último Foro, enriquecidas con las valiosas aportaciones de otros destacados estudiosos del tema. Confiamos que las reflexiones y propuestas contenidas en la revista contribuyan a la instauración, a la brevedad posible, de la carrera administrativa, no sólo en el ámbito federal -como se deriva de los estudios realizados por las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Hacienda y Crédito Público-, sino también en las administraciones estatales y municipales, que permitan contar con servidores públicos con un perfil acorde a las demandas de la sociedad

**Dr. Guillermo Haro Bélchez**  
**Presidente del Consejo Directivo**  
**del IAPEM**

# UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA\*

Miguel González Avelar'

Hay una cédula de los Reyes Católicos en la que ordenar se escoja por pregoneros a quienes tengan fuerte y clara la voz. Si su trabajo era gritar por ciudades y pueblos las ordenanzas reales, preciso era que tuviesen buenos pulmones. De tan cuerda disposición han deducido algunos que desde el siglo XV, al menos, se sabe que los puestos deben ser ocupados por quienes estén dotados para desempeñarlos. Y tan sencillo principio ha venido a ser con el tiempo, uno de los fundamentos de la administración pública moderna.

**México, se encuentra muy atrás en materia de selección de personal para la administración pública. En este campo podría decirse, con asombro que estamos más cerca del siglo XV que del XXI, esto es, antes de la cédula de los Reyes Católicos**

No sólo está retrasado el país. en cuanto al reclutamiento de servidores públicos, también lo está en los sistemas para capacitarlos, en la forma de promoverlos y remunerarlos. en los mecanismos para. controlar su desempeño y en la costumbre de exigirles responsabilidades. De tal manera que mal puede hablarse de una reforma del Estado si ésta no va acompañada del establecimiento -no digo reforma., porque no existe- de un servicio civil de carrera. Porque tan importante como regular la contienda por el poder, que es lo que parece interesar más a los partidos en sus tratos con el gobierno, es regular el ejercicio del poder adquirido. Y

Conferencia pronunciada en el Foro *El Servicio Público de Carrera. experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*, en la sede regional del IAPEM, en Tlalnepantla de Baz. México, el 16 de agosto de 1996.

<sup>11</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y docente en la misma, en las Facultades de Ciencias Políticas y en la de Derecho ha sido Secretario de Educación Pública del gobierno mexicano Senador por el Estado de Durango y Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, autor de varias obras, entre ellas. 'México en el Umbral de la Reforma' y "La Suprema Corte y la Política".

**una forma eficaz para ello es la** existencia de una administración pública profesional, con servidores públicos capaces y respetuosos de sus deberes legales.

Con funcionarios así, probados de competentes y honorables, con estabilidad, perspectivas de ascenso y consideración social, de seguro será menos frecuente verlos involucrados en operaciones delictivas de magnitud astronómica. Y más difícil sería también involucrar en ellas a los niveles medios de la burocracia, los cuales podrían ser, por dignidad profesional y estima de su futuro, un verdadero valladar para los trafiques que a menudo requieren de su auxilio.

Tengo que matizar lo que digo, porque alguno dirá, con razón, que existe ya una ley para los trabajadores al servicio del Estado; un sistema de seguridad social que los tutela; y hasta normas con estímulos y recompensas para quienes destacan en el servicio. Con todo, seamos perfectamente claros; de lo que se trata es que los funcionarios medios del gobierno, aquellos que conocen su campo de trabajo como nadie y tienen dentro de él cierto poder de decisión, lleguen al puesto como consecuencia de una carrera; esto es, de un proceso que haya permitido probar su competencia, su honradez y su dedicación al servicio.

En la actualidad, la conformación efectiva de casi todo el aparato del gobierno corresponde directamente al Presidente de la República y a sus colaboradores inmediatos. En algún tiempo, incluso, cada cambio de administración traía consigo remociones hasta en el personal de intendencia. No fue sino hasta la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) cuando la burocracia de base alcanzó cierta estabilidad en sus empleos; pero desde entonces y hasta ahora, dicha estabilidad se detiene en el nivel de jefes de oficina; un escalón, para el caso, notoriamente bajo. Porque de ahí en adelante siguen los coordinadores de técnicos, jefes de departamento, subdirectores, directores de área, directores generales, directores en jefe, coordinadores y, desde luego, oficial mayor, subsecretarios y secretarios del ramo, todos ellos en calidad de personal de confianza. Lo cual quiere decir, sencillamente, que terminando el sexenio se van con quien los nombró, en tanto llegan otros que aparecen preguntando con qué trinche se come aquel plato.

Los problemas **derivados de la fugacidad de funcionarios eran menos apreciables hace unos años**, porque la prudencia y buen juicio, reiterados

durante vanos sexenios. Llegaron a crear en algunas dependencias cuerpos profesionales de alta calificación y virtualmente de carrera. Tal fue el caso en la Secretaria de Hacienda. y en las hoy desaparecidas de Obras Públicas y de Recursos Hidráulicos, así también en el Banco de México. PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad. Desgraciadamente, hoy en día tales cuadros han desaparecido o están en vías de extinción. El caso de los cambios en la Secretaria de Hacienda durante el primer mes de este gobierno puede considerarse ya un clásico y es digno de estudio. Allí no sólo cambiaron todos los subsecretarios, sino el 90% de los directores generales, de los directores de área y de los jefes de departamento. La capacidad operativa de la dependencia bajó prácticamente a cero. Y la probabilidad de cometer allí errores en diciembre fue, por tanto, muy alta. Pero no más que en noviembre, cabe aclarar aunque entonces por la razón inversa de que todos estaban por irse. Huelga decir que el costo para el país de estas veleidades es, sencillamente, incalculable.

Todos los países que tramamos desarrollados sentaron hace más de cien años las bases de una administración pública de carrera. En ninguno nació perfecta pero han contado ya con un siglo para ir la mejorando, y lo siguen haciendo. La cuestión para nosotros, por tanto, es decidir a qué hora comenzamos. Tenemos., por fortuna algunas dependencias que han logrado imponerse a la improvisación general y han creado su propio sistema. Me refiero a la Secretaria de Relaciones Exteriores, la de la Defensa Nacional y la de Marina. En estos casos el ingreso está precedido por estudios especializados y exámenes: las promociones por experiencia en los cargos y, otra vez, exámenes, la rotación periódica en diversos puestos permite a sus miembros conocer buena parte de su sistema y, en rigor, nadie está impedido de recorrer todo el escalafón si tiene competencia para ello. Incluso en el caso de los niveles más elevados, esto es así cuando se dan las circunstancias apropiadas. He aquí, sin duda, una experiencia invaluable que debe considerarse en el momento en que nos decidamos a actuar

Estoy *prevenido* acerca de las críticas que entre nosotros se hacen al sistema de administración de *carrera*. Comienzan por decir que somos un país de jóvenes. como si las instituciones debieran ser también adolescentes, Siguen con que el sistema *de carrera* quita flexibilidad a los políticos, cuando hay un clamor nacional para que precisamente así ocurra. Y acaban por agitar el fantasmón de los feudos, aceptando que o

que exige especialización debe confiarse a los improvisados. Conozco muchos casos en que la falta de experiencia jugó como recomendación para ocupar un puesto, por la estrambótica consideración de que, así, el novato no tendría compromisos con nadie. Pero frente a estas impugnaciones está la realidad de que cada seis años se llenan unos cinco mil quinientos puestos de dirección, tan sólo en el rango que va entre coordinadores de técnicos y directores de área. Y cada vez es más claro que para llenarlos no basta, y esto en el mejor de los casos, con traer toga, birrete y un diploma bajo el brazo.

Si tomamos en cuenta la rotación creciente de los servidores públicos hoy llamados de confianza, y partimos del gobierno del Presidente López Mateos, resulta que desde entonces hemos tenido en México siete administraciones públicas diferentes prácticamente en todos los aspectos. Un lujo inimaginable para cualquier país Costaría trabajo encontrar una empresa, o cualquier organización humana con buen éxito, en la que cada seis años se substituya, tirando ala basura Su experiencia, a todo el personal de planeación, dirección, Supervisión y control, de piso a techo y de punta a punta.

Hay algo más, sin embargo, además de la eficiencia, que aconseja la implantación de un servicio civil de carrera en nuestro país. Y ello es que una administración profesional es la manera de garantizar una democracia efectiva en la ocupación de los puestos públicos. Porque un sistema basado en oportunidades abiertas para todos, con reglas claras y conocidas para ingresar en él, tiende a equilibrar las desventajas que de manera casi inevitable se dan con el tiempo, en función de las oportunidades de estudio y las relaciones sociales, Esto para no hablar del componente de lotería política que, de manera tan significativa, ha contribuido a conformar todas las administraciones públicas que hemos tenido

Necesitamos un sistema de ingreso y promoción en el servicio público racional, equitativo y democrático. Un mecanismo que permita responder, simple y llanamente, ala siguiente pregunta que cualquier joven puede hacernos: ¿qué pasos debo dar para ingresar ala administración pública?

Esa interrogación, para asombro de todos nosotros, no tiene actualmente una respuesta precisa, porque no lo es ninguna de las siguientes. La primera: sí buscas un trabajo administrativo, secretaria], de intendencia, o de técnico elemental, acude al sindicato de la unidad

burocrática que te interese, y consigue que dicha organización laboral te proponga. cuando haya una vacante o plaza nueva que corresponda a este tipo de actividades La segunda si buscas una oportunidad de mayor responsabilidad, sea porque tu preparación profesional o tu capacidad as te lo sugieran, entonces busca a alguien, que conozca a alguien, que tenga un puesto intermedio o elevado y pidele que, por favor, te proponga para ocuparlo. Es decir busca una buena recomendación.

Fuera de estos procedimientos no hay sino dos excepciones. Una de ellas radica en las oportunidades que ofrecen las fuerzas armadas cada año para ingresar a las diversas escuelas militares donde se prepara a su personal. La otra está en el servicio exterior, que también hace públicas anualmente las oportunidades para concursar y ser alumno del Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos Una vez aceptado a los cursos y conforme al resultado de dichos estudios, una persona puede ingresar a los primeros escalones de la diplomacia y progresar luego en dicho servicio en función de su experiencia, desempeño y nuevos procesos de capacitación. Es decir, la racionalidad, la previsión y la igualdad de oportunidades han substituido allí al azar, la improvisación y el favoritismo., que cunden donde no hay procedimientos semejantes Las excepciones cuando las hay, son notorias y confirman la regla.

En este momento es conveniente salir al paso de una confusión que es frecuente en esta materia Un servicio civil de carrera no quiere decir que todos los puestos en una dependencia, desde el primero hasta el último, deban alcanzarse por escalafón. Quiere decir que una vez determinados cuáles son los puestos de confianza -pocos o muchos, altos o bajos, y descontando los de carácter político que en toda administración hay-, aquellos sean ocupados conforme a un procedimiento de preparación.. selección, promoción y actualización permanentes. Y que también los sindicatos, en lo que se refiere a su capacidad de hacer postulaciones para ocupar ciertos puestos, introduzcan igualmente mecanismos de selección e inducción a los trabajos correspondientes. En ambos casos conforme a reglas claras y conocidas por quienes participan en el proceso, y todo con el objetivo de crear un cuerpo permanente de funcionarios profesionales y patriotas. Nada más, pero nada menos.

No seré yo quien afirme, que basta con una administració- profesional para que se terminen todos los problemas de la gestión pública. Lo que sí digo es que en ausencia de ella proliferan la arbitrariedad, la improvisación y los palos de ciego. El que ingresa a una oficina pública de

responsabilidad en calidad de Adán, completamente nuevo y con la inocencia del recién bautizado, tiende a creer que todo comienza con él, que acaba de ser puesto en el paraíso para fundar el mundo.

Ese funcionario adánico comenzará, por tanto, por remodelar su entorno: vengan nuevas oficinas, alfombras y mucha tabla roca. Seguirá por inventar procedimientos, que ya existen, sin más propósito que privar de su conocimiento a quienes hasta entonces los han operado, y convertirse así en el único, novísimo experto. Empezará el aprendizaje de las leyes y reglamentos que regulan su actividad, con un lápiz en mano, para preparar sin tardanza los cambios que lo acreditarán de reformista. Dará nombres nuevos a cosas que ya lo tienen, sólo para vender un vocabulario. Se mofará de todo lo que antes de él se ha hecho, y procederá a liquidar cualquier programa en curso, especialmente si está teniendo buen éxito. Intentará, en cambio, por desconocimiento del área, aparatosas e inocentes innovaciones que en más de una ocasión ya fueron un fiasco. En una palabra, aprenderá lo que tiene que hacer y como hacerlo, en el más costoso de los sistemas "in job training" que jamás se haya conocido. Y naturalmente, también por desconocimiento de la institución a la que llegó como un aerolito, sus labios se referirán a lo que todo lo que hace con una expresión que no tuviera Galileo, y que repetirá como un conjuro. por primera vez, en esta oficina, etc.

Si acaso el intempestivo funcionario a quien me refiero ignora también, lo cual no es infrecuente, el papel que el Estado ha cumplido en la construcción del país, o ignora también la historia del país en lo que concierne al menos a su campo de responsabilidad, entonces más valía dejar acéfalas muchas oficinas, confiando en el credo anarquista según el cual las cosas públicas marchan mejor solas.

Es famosa en el campo de la administración pública la expresión 'spoils system', que más o menos se traduce como sistema de despojos; nació hace más de 150 años en los Estados Unidos, y significa que el partido victorioso en una elección se lleva todos los puestos a repartir en el gobierno y la administración. La práctica era común también en Inglaterra, hasta que hacia 1867 comenzó a abrirse paso la idea de que una administración pública moderna requería profesionalismo, estabilidad y control, España y Francia introdujeron también tempranamente este criterio y, gradualmente, decenas más de países. En América Latina lo tienen varios de entre los más desarrollados. En el nuestro todavía no; ¿por qué? Buena pregunta.

De tal manera que si el Partido Acción Nacional o el de la Revolución Democrática, se hacen del gobierno federal en el famoso año dos mil -bueno, es un decir- la perspectiva de que cambie de arriba a abajo todo el aparato administrativo es un pronóstico más que posible. Pero es todavía más probable, si gana el candidato del PRI De tal manera que si no hacen algo el Congreso y el Ejecutivo para corregir esta situación.. cualquiera puede ganar una apuesta diciendo que dentro de cinco años. entrarán a aprender su trabajo en los niveles medios y altos de la administración pública unos 5.500 funcionarios. tan solo en el sector central del gobierno.

Proponer el establecimiento de profesionalismo y estabilidad en los mandos medios del gobierno puede levantar preocupaciones, tantas como sugerir la reelección de los legisladores. que, por cierto, también he hecho. Pero esas preocupaciones únicamente tendrían fundamento si se tratara de coagular a los que ya están actualmente, quienes de esta manera se recetarían su propia eternidad No, el proyecto tiene que incluir la más abierta participación de todos los que quieran y puedan ingresar en el nuevo sistema Y algo muy importante. no restringirlo sólo a los habitantes del Distrito Federal, porque en el sistema en uso, o mejor dicho, en la falta de él, son los habitantes de esta entidad federativa los únicos que realmente tienen las relaciones que llevan al gobierno Los únicos que pueden recorrer los laberintos de las recomendaciones y las antesalas, los únicos, en resumen, que pueden resistir el consabido, regrese la próxima semana

Reglas claras para el ingreso y las promociones, convocatorias abiertas de alcance nacional, jurados intachables y conocedores, requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio, remuneraciones verificables y un sistema permanente de capacitación e inducción a los puestos. Con todo ello comenzara el país a construir una administración responsable y moderna Así sea movidos por los deprimentes casos de corrupción que la prensa ventila., debemos actuar resueltamente en esa dirección.

# DE LA LEALTAD INDIVIDUAL A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA\*

Mauricio Merino

El propósito explícito de este breve ensayo es ofrecer argumentos en favor de la profesionalización del servicio público mexicano, **a la luz de las** transformaciones políticas y económicas que ha vivido el país durante los últimos cinco lustros. Sin embargo, también forma parte de una discusión mucho más amplia sobre el nuevo papel que podría desempeñar la administración pública mexicana hacia el principio del próximo siglo, tomando como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Su hilo conductor se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo XX. hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición para reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días. De modo que el ensayo comienza con una reflexión general sobre el concepto de modernización que ha predominado hasta ahora., para proponer enseguida la dicotomía central entre los valores afincados en la lealtad frente a los que se

Este ensayo se desprende de las discusiones que el autor ha mantenido desde hace ya casi **dos años en el seno** del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde la profesionalización del servicio público mexicano se ha desenvuelto **como algo** mucho más tangible que un propósito de largo plazo. Al mismo tiempo, **algunas de las ideas que aquí** se recogen son deudoras de las conversaciones que se han mantenido con José Octavio López **Presa** quien ha sido el responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública 1996-2000, desde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno **federal**. No obstante, ni el Colegio ni los funcionarios de SECODAM son responsables **de las ideas** que aquí se plantean.

Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid, autor de varios libros, siendo el último de ellos "En Busca de la Democracia Municipal", así como de numerosos ensayos en su especialidad. colaborador en el diario La Jornada y en la revista Nexos, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, actualmente es Profesor-Investigador del Centro de Estudios Internacionales de el Colegio de México, y Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C

desprenderían de la responsabilidad pública. Al final, el ensayo enuncia algunas de **las tareas** que podrían emprenderse en busca de la profesionalización del servicio público mexicano.

## 1. **La modernización : muchas versiones y un solo propósito verdadero**

La modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por todos los gobiernos mexicanos desde la República Restaurada hasta nuestros días. Sin embargo, ese objetivo se ha desdoblado a su vez en muy diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública en cada una de sus etapas. El propósito ha sido prácticamente el mismo, pero las metas y los enfoques han cambiado tanto como el mirador de los gobiernos que se han sucedido en los mandos de México desde el último tercio del siglo pasado. De ahí que la modernización se haya convertido, paradójicamente, en la trampa de la consolidación administrativa. Entendida como cambio constante, cada una de sus mudanzas ha visto en las anteriores una prueba de obsolescencia que debe ser superada, cuando no abiertamente negada.' De modo que si bien la señal de identidad de ese largo proceso ha sido el cambio, considerado como un valor deseable en si mismo, su producto más tangible ha sido, en la práctica, la necesidad de adecuar constantemente la administración pública ante los nuevos diseños de cada presidente de la República.

Modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición. De ese objetivo se derivaron más tarde las Leyes de Reforma y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada: la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar **a la "cosa pública".**' Y casi

En este sentido, ver María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México 1991.

Casi no es necesario recordar que el documento mas importante emitido por el gobierno de Juárez al comenzar la Guerra de los Tres Años, fue su programa de reforma y modernización administrativa de ese programa se derivaron las leyes de Reforma de 1859, y sobre esa base se construyeron las principales transformaciones que llenarían el tiempo que Daniel

no es necesario recordar que la característica más acusada en los últimos años del gobierno del general Díaz, fue precisamente su búsqueda intransigente de una administración "científica" que -coordinada por José Ives Limantour- hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos -. 'Poca política y mucha administración'. En la práctica, sin embargo, lo que realmente ocurrió fue que el aparato administrativo del Porfiriato se convirtió en el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del Presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país, aunque su propósito públicamente confesable fuera la modernización de México a través de su administración pública.

En términos estrictamente administrativos, la Revolución mexicana tampoco escapó de aquel principio acuñado por los liberales del siglo XIX, según el cual la administración pública debía estar puesta al servicio de los objetivos políticos trazados por la ideología dominante. Por el contrario, desde la salida de Porfirio Díaz y hasta ya bien entrado el siglo, los ideales revolucionarios no sólo le dieron sentido a todos los cambios propuestos en busca de una administración pública capaz de cumplir las promesas sociales de aquel movimiento, sino que además propiciaron una sólida identidad entre el proyecto nacional revolucionario y el trabajo de los gobiernos responsables de llevarlo a la práctica. Los propósitos del Partido Nacional Revolucionario -y de sus sucesores- se entendieron, de hecho, como los objetivos que debía perseguir el Estado en su conjunto, a través de la acción pública dirigida por cada uno de los gobiernos revolucionarios, y explícitamente descrita en los primeros planes sexenales que conoció este siglo. Fue así que cobró forma la idea de la "continuidad con cambio : la continuidad del proyecto que habla emanado de la Revolución -en el supuesto de que realmente se trataba de un

Cosío Villegas identificó como la República Restaurada. Cfr. *La Administración Pública en la Época de Juárez. Vol. 1.* Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México. 1974.

Sobre esto, el clásico es Daniel Cosío Villegas. *Historia Moderna de México. El Porfiriato Vida Política Interior* Editorial Hermes. México, 1979. Pero también es recomendable ver el texto de Charles Hale: *El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX* Vuelta, México, 1992. para revisar cómo fue que el liberalismo se fue desdoblado en positivismo, hasta perder no pocos de sus perfiles originales

Sobre la construcción de esos aparatos, Mauricio Merino. *El municipio en la formación del Estado nacional* mexicano. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1996.

proyecto único y uniforme-, y el cambio de las personas responsables de hacerlo cumplir durante un periodo determinado. De modo que la modernización de la administración pública se entendió además como una modernización revolucionaria, en cuanto que su funcionamiento estaba ligado a los ideales del movimiento armado de principios de siglo. Pero al mismo tiempo, su condición de estabilidad se hizo descansar, en buena medida, en la movilidad constante de sus cuadros políticos dirigentes, tanto en los puestos de elección popular como en los mandos administrativos del país.

La administración pública se convirtió entonces en la palanca propicia para la realización de los grandes fines del Estado, definidos por el proyecto político que se había afincado en el movimiento revolucionario. Pero a diferencia de las concepciones liberales del siglo XIX, el modelo que eligieron los revolucionarios del XX incluyó además la formación de un partido político capaz de articular al gobierno con los grupos de poder regional y con las grandes organizaciones de masas. Si Juárez, (Lerdo) y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de los años treinta y cuarenta de nuestro siglo agregaron el partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional. De ahí que, a partir de entonces y hasta ya entrados los años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer de la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.

Los cambios que ha vivido el país en los últimos cinco lustros, sin embargo, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario -y del partido que generó- se ha ido sustituyendo paulatinamente por un nuevo ambiente político sustentado en la legitimidad democrática y en los valores del pluralismo, la administración pública también ha tenido que reaccionar para hacerle frente a las mudanzas de finales de siglo. De ahí, por ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se puso en marcha durante los primeros meses de 1996, o la reorientación previa del Plan Nacional de Desarrollo en función de prioridades políticas establecidas por otros partidos, que fueron explícitamente reconocidas por vez primera durante la etapa

posrevolucionaria como asuntos de interés compartido por todos los mexicanos O incluso, el nombramiento de ciudadanos ajenos al partido oficial. o de militantes de partidos de oposición, como funcionarios del más alto nivel en la administración pública federal y en el entorno de decisiones de varios gobiernos estatales. Todo eso indica que, en efecto, la administración pública no ha permanecido completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos veinticinco años. Pero esos cambios, a pesar de su indudable importancia, todavía siguen atados a buena parte de las visiones administrativas que pertenecen al pasado inmediato.. y especialmente a la que atañe a la concepción de los aparatos gubernamentales como un mero instrumento de los grandes propósitos señalados periódicamente desde el Estado. Un aparato que acaso se moderniza para cambiar al ritmo que le impone la política cotidiana.. pero que en todo caso esta destinado a seguir siendo, precisamente, un aparato

## 2. La subcultura **de la lealtad**

Es necesario admitir, en consecuencia, que el régimen político mexicano no ha cambiado tanto como para volver realmente posible la instauración de un servicio civil de carrera sin ninguna limitación. A pesar de que los valores que sostienen la legitimidad se han mudado gradualmente de los orígenes revolucionarios hacia la democracia, todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacía responsable de un cargo específico. El sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua* non para el desarrollo profesional. No sólo en términos de la adscripción al proyecto nacional revolucionario que se requería de cualquier funcionario con mando administrativo, sino incluso en relación con las ideas personales de quienes dirigían las dependencias o los organismos públicos del nivel federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos La lealtad y la

disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista. Y de ahí que la política apareciera invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México.

Esa relación era consecuente con el funcionamiento del sistema político en su conjunto. No se trataba de una situación anómala ni mucho menos, sino de una de las claves de la estabilidad largamente arraigada. Pero al mismo tiempo., generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la conformación de buena parte de los equipos administrativos de nuestros días, y de no pocas de las disfunciones de su operación cotidiana. Si la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito. Es decir, los equipos administrativos de cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político. De modo que el verdadero poder no residía solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de los presupuestos públicos manejados por cada equipo para ensanchar las lealtades. Mientras más grande la dependencia administrativa, más grandes también los equipos y mayores las posibilidades de utilizar el empleo público para obtener el poder político. La subcultura de la lealtad no es exclusiva de México, ni mucho menos. Pero es indudable que en ningún otro país de occidente logró arraigarse con tanto éxito, a juzgar por la longevidad de un régimen que logró perdurar por más de seis décadas sin necesidad de acudir al expediente de la represión generalizada, ni a los métodos dictatoriales que debieron emplearse en otros países con prácticas políticas y administrativas equivalentes.

El límite principal de esas prácticas ha estado, sin embargo, en los desafíos que paulatinamente les ha venido imponiendo la economía del país: la frontera inevitable del intercambio entre lealtades públicas y

beneficios individuales, que cada vez ha hecho mas evidente la inviabilidad de sostener esa relación sin tener que pagar por ello un costo político cada vez más elevado. En la medida en que las necesidades públicas se han venido multiplicando y la capacidad de respuesta de los gobiernos se ha reducido ha quedado al descubierto la selección de prioridades públicas que en otras épocas formaba parte del mismo sistema Si ya el proceso de democratización del país habla aportado las primeras razones para reformar el gobierno en busca de una mayor profesionalización correctamente entendida. las crisis económicas que comenzaron a partir de 1976 y que se profundizaron desde 1982 han planteado un reto de igual tamaño a esa dinámica tradicional de la administración pública mexicana. En nuestros días, resulta por lo menos difícil imaginar que las dependencias públicas conservan las mismas capacidades que tenían a mediados de siglo para definir a sus propias "clientelas políticas" y para establecer con ellas redes equivalentes de intercambios de apoyo y lealtad. No sólo se ha reducido el empleo público federal hasta en un 25 por ciento en los últimos diez años, sino que los presupuestos públicos también han dejado de ser el instrumento mas importante de la contienda política nacional. Hacia finales de los noventa, la política ya no se desenvuelve casi exclusivamente entre los pasillos de las dependencias gubernamentales. ni se establecen en ellos las redes fundamentales que respaldan el funcionamiento del régimen. Por el contrario, es un hecho cada vez más evidente que el gobierno esta obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos, y que éstos deben ser asignados a través de procedimientos claramente justificados por su utilidad social Acosado por el fortalecimiento de una pluralidad política que hoy se expresa a través de partidos políticos de oposición con mayor presencia que nunca, y por el escrutinio de una prensa realmente libre y atenta a las decisiones gubernamentales; y acotado por los límites que le impone el ejercicio de presupuestos escasos y bien vigilados por una sociedad cada vez más activa, el gobierno ha tenido que abandonar gradualmente las viejas prácticas clientelares que le dieron fuerza política en otros días Excepto en el punto todavía nodal del reclutamiento y el ascenso en la vida política, a través de la carrera administrativa

No obstante, si todavía hasta mediados de los años setenta ese método clientelar característico del funcionamiento administrativo de México era no sólo compatible sino incluso fundamental para la estabilidad del sistema político en su conjunto.. en nuestros días ha comenzado a volverse un

riesgo más que potencial. La subcultura de la lealtad fue ciertamente útil mientras se correspondía tanto con la dinámica del régimen de partido prácticamente único como con el modelo que basaba el crecimiento económico, en buena medida, en un mercado interno protegido y auspiciado por el Estado. Pero en las nuevas condiciones que han ido imponiendo la competencia política entre varios partidos y la apertura económica, la administración pública afincada en esa subcultura, corre el riesgo de convertirse en el último bastión de los cambios políticos de finales de siglo y, en consecuencia, en uno de los elementos más disruptivos en el proceso de construcción democrática. Para decirlo en otros términos: la administración pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las transformaciones de nuestros tiempos.

### **3. Hacia la subcultura de la responsabilidad**

Hay al menos tres cambios que ayudarían a reconocer esa transformación mayor en la dinámica de la administración pública mexicana: 1) la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; 2) el sentido de competencia y cooperación entre dependencias; y 3) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas. Los tres están claramente ligados y todos apuntarían, a la postre, hacia la implantación de un verdadero servicio público profesional, arraigado definitivamente en la subcultura de la responsabilidad. Pero vale la pena revisarlos, así sea muy brevemente, por separado.

En la subcultura de la lealtad que todavía prevalece en el servicio público mexicano, la permanencia y aun el ascenso en los cargos públicos no electos obedece a una suerte de mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, en consecuencia, no depende solamente de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente haya obtenido, o de criterios estrictamente profesionales derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que

pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo. La responsabilidad de un funcionario sujeto a las restricciones de un equipo político definido está por lo tanto directamente adscrita al líder que lo designa, mucho más que a las razones sociales que justifican su cargo. Y en ocasiones, un exceso de celo en el cumplimiento de las tareas propias puede ser fácilmente interpretado como una deslealtad al equipo o incluso como una competencia inaceptable para el líder del grupo. De ahí que la organización de las actividades gubernamentales suela ser piramidal, excepto en aquellas funciones estrictamente rutinarias que no suponen ninguna decisión que pueda ser interpretada de manera política Y de ahí también que la mayoría de los funcionarios mexicanos de alto nivel deben someterse a una especie de evaluación doble, igualmente compleja. una de talante administrativo, sobre la base de la capacidad de respuesta que les exige su cargo.. y otra política, a partir de las consideraciones subjetivas formuladas personalmente por el jefe de cada equipo. Dicho en otros términos, el funcionario mexicano debe responderle tanto a los grupos sociales a quienes se dirige su actuación pública, como a los jefes a quienes les debe su nombramiento Y no es excepcional que la evaluación real a la que debe someterse sea, precisamente, la que hacen sus jefes De modo que lo fundamental no está en su capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores.

Más allá de las consideraciones políticas que podrían hacerse sobre ese hecho derivado de la subcultura de la lealtad, lo cierto es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Pero también es necesario subrayar la inseguridad y la falta de respeto al talento individual que ese mecanismo supone: si bien es cierto que los funcionarios suelen beneficiarse de sus relaciones políticas personales para asegurar su permanencia entre las filas del sector público, también lo es que sus cargos penden del hilo finísimo de su amistad con los más poderosos, y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo. En la medida en que la responsabilidad y la evaluación están orientadas hacia los jefes de la organización pública, por lo demás, se diluyen también sus ligas con los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que al final pierden todos. la sociedad que no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño

administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios cuando obtienen un puesto por razones distintas a su experiencia profesional; y los funcionarios **mismos, sujetos a la voluntad de los jefes, siempre inseguros de su permanencia en los cargos que ocupan y sometidos a la rigurosa disciplina que les impone un sistema de esa naturaleza.**

**En términos más amplios, la subcultura de la lealtad atraviesa también por el sentido de competencia y cooperación entre las distintas dependencias del sector público, De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las oficinas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político, y para competir en la práctica con otras oficinas públicas que en el fondo persiguen el mismo objetivo. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, cuanto por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo. En la práctica las oficinas públicas no suelen establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Y al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando no por el aislamiento tiene su correlato en el manejo generalmente discreto -cuando no abiertamente secreto- de la información que se produce en cada una de las dependencias en particular: quien sabe más, puede hacer más. Pero ocurre que en la administración pública mexicana ese dato se interpreta como un riesgo de grupo, ante la competencia política con otros equipos.**

**La competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia. De manera que los programas gubernamentales fragmentados, parciales y frecuentemente insuficientes para responder a las principales demandas sociales constituyen un hecho derivado de esa concepción hiperpolitizada del servicio público: si cada espacio público forma un terreno propicio para la integración de un equipo político en abierta competencia con los demás, la cooperación entre dependencias**

tiende a ocupar un plano secundario entre las preferencias de los funcionarios. Y ya no es necesario agregar que ese mecanismo suele producir duplicidades y excesos que al final paga el conjunto de la sociedad mexicana, tanto como incapacidades reales que quizá podrían ser subsanadas a través del intercambio sistemático de información. de recursos y de capital humano entre varias dependencias y aun entre niveles de gobierno, si la subcultura de la responsabilidad se impusiera como el criterio central de la administración pública

Por último, la transparencia en el diseño y en la implementación de políticas públicas suele ser tan deficiente como la imposibilidad de establecer redes de cooperación entre dependencias y órganos de gobierno. Entendidas como herramientas de uso político, las políticas difícilmente pueden responder a la naturaleza pública que, idealmente, debería estar en su origen. Mientras la subcultura de la lealtad siga prevaleciendo, esas políticas seguirán siendo estrictamente gubernamentales y seguirán estando sujetas a las redes políticas que se anidan en el seno de la administración pública, por razones muy diferentes al propósito simple de responder a las demandas sociales. No solamente en términos de la ausencia de deliberación pública que suele acompañar el diseño de los programas gubernamentales -más allá de los llamados formales a las consultas públicas previas a la formulación de los planes sexenales-. sino sobre todo en el momento de la implementación, que sólo de manera excepcional se abre a una verdadera participación de los grupos sociales interesados. La política pública supone, desde un principio, la apertura y la transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles para resolver determinadas prioridades sociales. Es decir. presupone la subcultura de la responsabilidad como condición indispensable. En cambio, los programas gubernamentales pueden ser diseñados y ejecutados por razones políticas diferentes, mucho más animados por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular.

En suma, la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio de fondo en la

concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana. Tres rasgos que anunciarían una reforma del gobierno consecuente con las transformaciones democráticas del régimen político, y con las nuevas condiciones de la competencia económica. Sin duda, está haciendo falta una verdadera subcultura de la responsabilidad en las prácticas administrativas de México. Y la única posibilidad de implantarla con visión de largo aliento tiene como condición de principio la profesionalización del servicio público: el primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

#### 4. En busca de la profesionalización del servicio público

Construir un servicio público realmente profesional no será una tarea de corto plazo. Pero es preciso reconocer que debió haber comenzado hace ya mucho tiempo. De modo que los quehaceres indispensables para apenas sentar las bases de la profesionalización serán francamente arduos, y no estarán exentos de dificultades ni de obstáculos de carácter político. Basta solamente enunciarlos, aun sin mayores detalles, para percatarse de la magnitud de la tarea y del tamaño de los rezagos acumulados.

Profesionalizar el servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad -palabra difícil, hasta ortográficamente- entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Y mediante procedimientos tan claros y transparentes, que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección en favor de intereses políticos personales.

El desafío incluye también la creación de un sistema nacional de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que les mantenga al día en sus propias actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar con sus propios conocimientos en

busca del ascenso vertical u horizontal -cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad. o adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto- o incluso para permanecer en la administración pública profesional. Un sistema de capacitación ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos y a otro sistema de incentivos específicamente diseñado para estimular el trabajo bien hecho. De paso. la capacitación dirigida a la tarea efectivamente realizada por cada una de las áreas del gobierno, evitaria la dispersión de esfuerzos y la sobreoferta de seminarios, cursos y diplomados que actualmente llenan ese mercado sin relación alguna con el desempeño cotidiano de la tarea pública.. y sin que el esfuerzo de capacitación represente ningún estímulo para el servidor público que lo realiza. No es exagerado agregar, por última que una revisión minuciosa de los catálogos de puestos de la administración pública para convertirlos en instrumentos propios de la función pública mucho más que del control presupuestal. ayudaría muchísimo a la redefinición objetiva de la carrera de administración pública que se imparte en las universidades de México sin haber logrado, hasta ahora, una vinculación precisa con las verdaderas necesidades del servicio público profesional.

La evaluación del desempeño profesional, por su parte. tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la que estaría dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes. Pero de otro lado, la evaluación tendría que ligarse también a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional. Es decir, tendrían que diseñarse los mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependan solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones aparentemente neutrales encargadas de realizar las evaluaciones y los exámenes periódicos de permanencia y ascenso para los servidores públicos, sino de la sociedad que recibe los beneficios -o los padece- administrados por cada uno de los funcionarios. De ahí que el sistema de evaluación sea tan relevante como el de reclutamiento, en tanto que de él dependería la justicia interna del servicio profesional y la posibilidad de estimular a los mejores, y desechar a quienes no cumplan.

El sistema de incentivos que debería acompañar al servicio público profesional, por lo tanto, no podría sujetarse a los criterios tradicionales que han poblado la administración pública mexicana, al convertir los bonos de actuación y los sobrepagos en un mecanismo para suplir las carencias de un salario insuficiente. Un incentivo generalizado pierde razón de ser. En cambio, ese sistema tendría que estar vinculado con las evaluaciones periódicas, y servir de manera explícita para estimular a los servidores públicos, sobre la base de criterios tan justos como transparentes. Si bien es cierto que el incentivo más importante del servicio público profesional residiría en la posibilidad de la permanencia dentro de la carrera administrativa, también lo es que el reconocimiento explícito al trabajo bien hecho constituye el modo más eficaz de evitar la burocratización y la ausencia de innovación en las tareas públicas, pues no se trataría de arraigar a la burocracia en sus puestos, sino de dinamizarla sobre la base de un trato profesional a un tiempo justo y estimulante.

La profesionalización del servicio público mexicano constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo está por hacerse. Desde la reformulación del catálogo de puestos de las administraciones públicas del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y de otro destinado a la capacitación y la actualización permanentes. No son propósitos que puedan cumplirse de manera inmediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional. Pero el conjunto representaría una verdadera revolución administrativa y el principio de una historia distinta de la que ha recorrido **hasta** ahora nuestra administración pública. Una revolución administrativa **para el siglo XXI**, como la base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.

# LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO\*

Bernardo Vásquez Colmenares Guzmán'

## Introducción

El servicio civil de carrera en México no ha podido consolidarse, no obstante que forma parte de la agenda del Gobierno federal desde años antes de que se pusiera en marcha el caso vigente más remoto y relevante el Servicio Exterior mexicano, que data de 1934.

En esta evolución, destaca el relativo auge registrado durante la presente década, con la implantación de un servicio civil de carrera, servicio profesional, o sistema integral de profesionalización -como indistintamente se denomina- en las siguientes instituciones: la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); la Secretaría de Educación Pública (SER), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Procuraduría Agraria; la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)

La distancia significativa en tiempo, y la diferencia en alcances entre el Servicio Exterior y los esfuerzos más recientes, evidencian, desde un punto de vista global, la falta de continuidad para impulsar la profesionalización del servicio público en todo el ámbito gubernamental, y

*Conferencia pronunciada en el Foro "El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México", en la sede regional del IAPEM, en Tlalnequahualco de Baz, México, el 16 de agosto de 1996*

Maestro en Economía por la Universidad de Londres. ha sido Subgerente de Administración de la Dirección de Administración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Director Jurídico, y de Operación de Apoyos Fiscales en el órgano descentralizado, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) sectorizada en la 5A.R H: actualmente es Coordinador General de Estudios Especiales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

la ausencia de objetivos y compromisos de largo plazo que trasciendan dichos períodos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, establecen que el elemento central de la modernización administrativa es el propio servidor público y que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno, reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

Con estos fundamentos, **la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) ha realizado un estudio sobre los servicios profesionales de carrera mencionados anteriormente para impulsar su implantación en el resto del sector gubernamental . Para ello se efectuó un análisis comparativo de los siguientes elementos estructurales de dichos sistemas y de otros similares en el extranjero:**

1. Rectoría;
2. Marco normativo;
3. Integración o constitución del servicio;
4. Mecanismos de ingreso (reclutamiento, selección, contratación e inducción),
5. Sistemas de ascenso y promoción;
6. Capacitación y desarrollo;
7. Evaluación del desempeño;
6. Estímulos y recompensas; y
- 9 Condiciones de retiro.

## 1. Situación actual

### 1. Rectoría

Generalmente, los sistemas de profesionalización son administrados por el área operativa de recursos humanos. No obstante, la actividad de los titulares de estas áreas se rige por un órgano superior normativo, que suele ser una comisión, un consejo o una junta general ejecutiva,<sup>1</sup> en los que intervienen, tanto el personal que es parte del sistema, como quienes realizan funciones administrativas a nivel directivo en la dependencia o entidad correspondiente.

A pesar de que la integración de un órgano colegiado no garantiza plenamente que los sistemas de profesionalización se desarrollen con eficacia, imparcialidad y transparencia, sí constituye un instrumento relevante para evitar discrecionalidad. Ello se ha demostrado a nivel internacional en los esquemas inglés, norteamericano y francés en donde existe, en los dos primeros, una comisión de servicio civil, y en el último un directorado.

### 2. Marco normativo

La jerarquía de los instrumentos jurídicos que rigen los sistemas de profesionalización es muy diversa. De las ocho instituciones estudiadas, tres de ellas (SRE, PGR, PGJDF) cuentan con una ley específica y su reglamento. Dos (INEGI y la SEP) se sustentan en acuerdos emitidos por el titular de la SHCP y por el C Presidente de la República, respectivamente, y dos más (IFE y la Procuraduría Agraria) tienen como fundamento sendos estatutos emitidos por medio de decretos presidenciales.

Es importante hacer notar que el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos, tiene menor solidez que aquéllos constituidos a través de leyes, ya que los primeros al depender de una

<sup>1</sup> Salvo en la Comisión Nacional del Agua, en donde el sistema de especialistas en hidráulica es administrado por la Gerencia de Personal, dependiente de la Subdirección General de Administración.

sola autoridad y ser ajenos a los procedimientos de promulgación de las segundas, da lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad. Además, es frecuente que dichos ordenamientos jurídicos no se acaten cabalmente debido a factores tales como restricciones presupuestales, decisiones de autoridad que los contravienen, o por el incipiente nivel de desarrollo que tienen en las instituciones en que recientemente se han constituido tales sistemas.

### 3. Integración

La integración de los sistemas de profesionalización ha sido excluyente, ya que las instituciones -salvo la SRE y el INEGI- han establecido sistemas de profesionalización básicamente para funciones sustantivas, por lo que el personal que lleva a cabo las funciones de apoyo que regulan el funcionamiento de la administración pública federal, no ha sido tomado en cuenta para efectos de profesionalización

En su mayoría, se incluyen sólo a trabajadores de confianza -con excepción del Ni y de la SEP- debido en gran parte, a que dicho personal carece de la regulación, protección legal, estabilidad en el empleo y reglas específicas de promoción y ascenso reguladas por las comisiones mixtas de escalafón, que tiene el personal sindicalizado.

En números absolutos y excluyendo a los miembros de la Carrera Magisterial (más de 580 mil), los integrantes de los restantes sistemas de profesionalización son cerca de 30 mil. Esto resalta su escasa cobertura que si bien ha aumentado en los años recientes, es aún marginal para las dimensiones de la administración pública, que cuenta con más de un millón y medio de servidores públicos.

### 4. Ingreso (reclutamiento, selección, contratación, inducción)

En general, los procedimientos de ingresos al servicio profesional en las instituciones analizadas, son a través de concursos de oposición. El reclutamiento y la selección son llevados a cabo de manera centralizada por el órgano Colegiado, aunque en algunos casos se realizan en el lugar que se ubican las vacantes, siguiendo los lineamientos generales emitidos por dicho órgano. Una vez seleccionado el personal y transcurrido un periodo de prueba se les contrata como titulares de la plaza

correspondiente. no obstante, existen casos, como el del IFE en que, a la fecha, todos los nombramientos del personal que está incorporado al servicio, son de carácter temporal

La inducción es un elemento relevante para que se integren los servidores públicos de reciente ingreso, se identifiquen con sus respectivas instituciones, y se impulse en ellos la vocación de servicio. En las dependencias estudiadas la duración de los cursos de inducción difiere significativamente; en el INEGI es de cuatro horas, de un día en la CNA, de cinco semanas en el Servicio Profesional Agrario. o bien forma parte de los estudios previos al ingreso, como la maestría de un año del Servicio Exterior. los nueve meses del curso de formación básica en la PGJDF, o la formación básica de la PGR El JFE, por su parte, utiliza material preparado para autoaprendizaje.

## **5. Ascenso o promoción**

Para el ascenso o promoción predomina la estructura vertical, donde el servidor público tiene opción a mayores ingresos sólo si asciende de categoría o nivel. El INEGI por su parte, cuenta con una estructura específica que permite obtener incrementos salariales en el mismo puesto. y en la Carrera Magisterial existe un sistema de promoción horizontal en cinco niveles, para obtener mejoras económicas

Los mecanismos de ascenso están regulados también por el cuerpo colegiado normativo. Sin embargo, en los casos del Servicio Exterior, y de la PGR existe la posibilidad de que se realicen nombramientos directos para que personas ajenas al sistema ocupen algún puesto similar a los establecidos en la carrera, pero estos serán de carácter temporal y no formarán parte de la misma. Sólo en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario se determina que el Procurador puede hacer designaciones directamente en la categoría "G" (Delegado o Director General) siempre y cuando no representen más de la mitad del total de puestos de dicha categoría.

## **6. Capacitación y desarrollo**

La importancia y el enfoque que cada institución concede a este tema son significativamente distintos entre si La capacitación se realiza bajo

dos distintas modalidades: centralizada o desconcentrada. En la primera, destaca el establecimiento de institutos que inicialmente sirven como vías obligatorias de reclutamiento y selección. En la modalidad desconcentrada y en apego a las disposiciones generales del sistema, las organizaciones públicas se sirven de las instituciones académicas de nivel superior o de otras similares para la impartición de sus cursos de actualización.

En ambas modalidades la normatividad no establece que los cursos de actualización sean obligatorios, por lo que esta particularidad parece contraria a la disciplina del proceso de profesionalización, ya que al dejarse a la libre elección del personal respectivo, se desaprovechan los beneficios potenciales de estos cursos, que muchas veces resultan claves para el ascenso o la promoción

## 7. Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño juega un papel esencial en cualquier sistema de profesionalización y tiene dos propósitos: estimular una actuación sobresaliente, e identificar y separar a los miembros cuya actuación no cubra los niveles mínimos requeridos. Este segundo aspecto podría ser considerado como el "talón de Aquiles" de los actuales sistemas, y de no tener una solución satisfactoria derivaría, al igual que como ha ocurrido en otros países, en la inamovilidad burocrática,

Actualmente un resultado deficiente es causa de que los servidores públicos no progresen en el sistema. En algunas instituciones existen elementos normativos que prevén la separación por desempeño insatisfactorio, aunque en la práctica es poco probable que resulten eficaces por su eventual conflicto con la legislación laboral. Por ejemplo, el INEGI ha establecido que si un servidor público no obtiene incrementos salariales, promoción o evaluación satisfactoria en tres años, se le podrá dar la oportunidad de mejorar su puntuación en seis meses, y si no lo logra será dado de baja. En la Procuraduría Agraria, si en las pruebas para ascender se obtienen calificaciones insuficientes, después de otras evaluaciones, se dejará de pertenecer a la institución. En el IFE, no

Solamente en el Servicio Profesional Agrario y en el Servicio Civil **de Carrera de los agentes del Ministerio Público Federal, sus integrantes están obligados a cumplir con los programas institucionales establecidos.**

acreditar los programas de formación y desarrollo profesional que lleve a cabo la institución, es asimismo causa de baja.

Por su parte, la Ley del Servicio Exterior marca un plazo hasta de siete años para ascender en determinadas categorías que están consideradas para hacerlo en tres o cuatro años, y si eso no ocurriera por falta de méritos, se podrá separar al servidor público de la institución, mediante el pago de indemnización.

## **8. Estímulos y recompensas**

Los estímulos y recompensas a pesar de estar reconocidos en la mayor parte de los sistemas de profesionalización, han adolecido de problemas de diseño. al no tomar en cuenta las disponibilidades presupuestales. Es importante destacar el caso de la Carrera Magisterial No obstante que este sistema ofrece incrementos que van desde un 28% a partir de la plaza inicial para el nivel "A", hasta un 219% en el nivel "E" tomando como punto de referencia la misma plaza inicial es frecuente que docentes merecedores de estímulos por evaluaciones satisfactorias, no lo reciban oportunamente. En parte, esta situación se presenta por el hecho de que el sistema otorga estímulos económicos que se asimilan al salario en forma permanente, aun cuando los docentes disminuyan su nivel de desempeño.

Un ejemplo específico es el de la Procuraduría Agraria, donde la Comisión del Servicio Profesional había determinado en 1995, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que conforme a las evaluaciones a los miembros del sistema, se les otorgarían cantidades equivalentes a un mes de sueldo por calificaciones de 'satisfactorio' y de dos meses por 'sobresaliente', pero no pudieron cubrirse en su totalidad debido a que esta última dependencia no liberó los recursos acordados, por lo que el pago se financió con ahorros presupuestales generados por la propia Procuraduría.

Ni la Procuraduría Agraria ni la SHCP previeron que este estímulo no podía ser ofrecido a "todos" los servidores públicos sin incurrir en faltantes presupuestales. El sistema debió prever un monto o bolsa preestablecido para estímulos y otorgarlos a un número determinado del personal por rango.

En contraste, la situación de la PGR es peculiar, ya que existe un sistema de estímulos económicos en el que participa el 20% del total del personal que integra la plantilla, de acuerdo con evaluaciones de su productividad, iniciativa, valor, lealtad y honestidad en el desempeño de sus funciones. Estos estímulos pueden otorgarse, en virtud de que los fondos para tal efecto se obtienen de la enajenación de bienes asegurados por la propia institución y se otorgan de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

## **9. Condiciones de retiro**

Las condiciones de retiro por causas ajenas a los servidores públicos y diferentes a la jubilación son desfavorables, ya que éstos no son objeto de indemnización alguna. Un ejemplo de lo anterior se presentó en el IFE, donde al personal del servicio profesional se le separó, como consecuencia de medidas de redimensionamiento organizacional que tuvieron lugar en 1995 y principios de 1996 motivados por ajustes presupuestales, sin mediar la compensación correspondiente. Tal proceder tuvo la justificación de que dicho personal tenía nombramientos temporales.

Constituye un caso excepcional el Servicio Exterior en que si la baja no es motivada por sanción, se otorga una compensación equivalente a un mes por cada año de servicios, calculada con base en el importe del último sueldo que hubiesen disfrutado, con un límite máximo de doce meses. La separación por jubilación, en este servicio, es a los 60 años de edad.

## **II. Consideraciones generales**

Las consideraciones generales que a continuación se presentan, enriquecidas con las experiencias descritas, tienen el propósito de contribuir al desarrollo de la profesionalización del servicio público, de conformidad con las líneas de acción y estrategias del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

En primer lugar, es importante reconocer las particularidades de cada organización, las cuales han determinado en gran medida el grado específico de evolución de los actuales sistemas de profesionalización, así como la necesidad de dotarlos de un mayor soporte y reforzar con ello su

desarrollo, para lo cual se requiere de un marco normativo y procedimental que dé congruencia a los mecanismos de ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, ascenso y promoción; así como a los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro.

El marco al que se hace mención. que es responsabilidad conjunta de la SECODAM y de la SHCP, también deberá definir los criterios y elementos comunes para cualquier sistema de profesionalización, respetando los avances y diversidad existentes. Ello implica que se progresaría de manera diferenciada en su implantación en las instituciones públicas, conforme a la capacidad e infraestructura administrativa y financiera de cada una de ellas.

Inicialmente se reforzará o se impulsará la creación de los sistemas de profesionalización en las área administrativas de las dependencias y entidades que tengan mayor incidencia en la atención a la población usuaria de los servicios gubernamentales. El propósito es que estas acciones arrojen resultados perceptibles y de impacto que contribuyan a mejorar la calidad de los servicios públicos, avanzar en el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública federal y obtener mayor experiencia para impulsar este tipo de sistemas.. con el fin de facilitar su propagación en el medio gubernamental.

Estas acciones que. como ya se mencionó, se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. se complementarán con otras del mismo Programa, relativas a la obligación de las distintas dependencias y entidades para definir sus respectivos estándares de calidad en cuanto a los servicios que ofrecen, y establecer indicadores de desempeño.

Es muy importante que la sociedad perciba de la profesionalización un beneficio claro, tangible y en el plazo más breve, ya que de lo contrario podría considerarse que su único fin es que los servidores públicos obtengan provecho para sí mismos (estabilidad en el empleo, estímulos, mejores condiciones de retiro. entre otras) Consecuentemente. reviste la mayor importancia la selección de las áreas cuya profesionalización convenga reforzar o iniciar. según el caso, al igual que mantener el delicado equilibrio en las distintas acciones, para mejorar simultáneamente las condiciones generales de los servidores públicos y de los servicios a cargo de éstos.

**En cuestiones específicas, la única vía de ingreso al sistema deberá ser la de los concursos de oposición; y como garantía de imparcialidad es recomendable que los procesos de reclutamiento, selección y contratación, así como los de evaluación para el ascenso, promoción o permanencia, sean controlados por un órgano colegiado. Deberá preverse la posibilidad de la incorporación automática al sistema, por única vez y para no afectar derechos adquiridos, en las instituciones en que se inicie su establecimiento.**

Referente a los niveles jerárquicos que deban ser integrados bajo este esquema, es conveniente reconocer la necesidad de reservar ciertas posiciones que, por la naturaleza de la función a desarrollar, requieren ser designadas libremente por el titular de la dependencia o entidad correspondiente. Esta facultad haría que dichas posiciones pudieran variar no sólo entre instituciones, sino entre las áreas administrativas de un mismo organismo. Convendría también establecer mecanismos para que los miembros del nivel más alto, incorporados al sistema, puedan participar como candidatos para ocupar los puestos de libre designación.

En las áreas técnicas el sistema de profesionalización podría incluir puestos de mayor jerarquía que en las áreas adjetivas o de apoyo, para garantizar una mayor estabilidad en funciones con elevado grado de especialización o complejidad.

Es necesario tomar en cuenta que efectuar un cambio que elimine súbitamente la libre designación, cuando esto ha sido lo habitual en el medio gubernamental, enfrentaría seguramente una fuerte oposición que le restaría viabilidad. Por ello, la estrategia específica acerca de cuáles áreas administrativas habrán de seleccionarse como objetivo de la profesionalización, cómo avanzar en su implementación y cuáles serán los niveles jerárquicos seleccionados como máximo en el sistema, revisten la mayor importancia y, dada la diversidad de la administración pública federal, no pueden instituirse de manera uniforme.

En consecuencia, conviene que bajo la promoción, aprobación, coordinación y apoyo conjunto de la SECODAM y de la SHCP, estos aspectos sean responsabilidad de cada dependencia y entidad en su conceptualización, definición e implementación.

La profesionalización deberá ser incluyente en cuanto a recursos humanos y comprender tanto a los trabajadores sindicalizados como a los

de confianza. Segregar al primero de estos grupos.. significaría dejar fuera a la parte más numerosa Si bien la condición sindical garantiza una estabilidad laboral de la cual carece el personal de confianza, el tope máximo de las percepciones que establece el escalafón sindical y la escasa diferencia entre los distintos puestos, conforme a la curva salarial, impiden ofrecerles estímulos, que motiven su buen desempeño, y mejoren su actitud de servicio frente a la población usuaria Ello en función de que la participación de este personal es fundamental para incrementar la calidad de los servicios públicos y, consecuentemente, la imagen del gobierno en su conjunto.

Así, el personal sindicalizado que voluntariamente decidiera incorporarse al sistema como resultado de la promoción a cargo de las respectivas administraciones, sería capacitado y facultado para asumir mayores responsabilidades y tener la competencia para resolver directamente en "ventanilla", y sin dilación. la mayoría de las solicitudes y demandas ciudadanas. Estas responsabilidades estarían asociadas, desde luego, a una justa remuneración. Por ello, la profesionalización de los servidores públicos sindicalizados, en congruencia con un enfoque integral de los recursos humanos, es imprescindible para una auténtica transformación y modernización de la administración pública.

Por lo que toca a los recursos presupuestales, la viabilidad de cualquier esquema de profesionalización dependerá del grado en que logre mantenerse dentro del techo financiero que tradicionalmente se haya fijado a cada dependencia o entidad. Por tanto, los planteamientos correspondientes tendrán que estructurarse sobre una base de suma cero es decir, que el valor total de las promociones y estímulos se compense mediante mecanismos que mantengan las erogaciones aproximadamente en su nivel actual.

Por su parte. los tabuladores salariales se deberán diseñar de tal modo que permitan ofrecer incrementos en las remuneraciones al personal, sin que éste tenga necesariamente que ascender a puestos de mayor nivel jerárquico. Esto implicaría un manejo similar al establecido en el INEGI. Así, los estímulos no estarán directamente relacionados con los ascensos escalafonarios. aunque sí deberán estarlo con la evaluación del desempeño y basarse en el logro de objetivos cuantificables

La referida evaluación del desempeño deberá permitir no solamente estimular una buena actuación sino también fundamentar la separación de

los miembros del sistema que no acrediten satisfactoriamente su permanencia en el mismo. Ejercer esta facultad de separación cuando exista una justificación clara, transparente y comprobable, es esencial para evitar que el sistema de profesionalización se pervierta y contribuya con ello a la rigidez burocrática del servicio público.

Finalmente, un sistema de profesionalización, como el aquí planteado, no estaría completo si soslaya la necesidad de contar con garantías para dar seguridad a los servidores públicos de un retiro digno, ya sea por jubilación o al darse por concluida la relación laboral por causas imputables a la institución. Por lo mismo, la normatividad correspondiente habrá de considerar esta circunstancia.

# LA PROFESIONALIZACION EN EL SERVICIO PUBLICO

**Sergio García Ramírez**

## 1. Hombres y leyes

Entre los abogados hay una frase inexacta y elocuente, que conviene recordar ahora "Es preferible contar con buenos jueces -se dice- que tener buenas leyes". Esa frase es inexacta porque propone un falso dilema. o buenos ordenamientos o buenos funcionarios, cuando lo necesario -y además posible- es disponer de jueces y leyes excelentes. Y esa frase es elocuente, porque exhibe una necesidad y comunica una percepción manifiesta en todos los campos del servicio público, no sólo en la administración de justicia: es indispensable que el servicio se halle en las mejores manos. En caso contrario, ¡ay de los ciudadanos! Esta es una verdad meridiana y constituye uno de los temas principales de la administración pública, o acaso el primero entre todos.

Existe un buen número de definiciones del Estado. Más allá de los puntos de vista de quienes suponen que el Estado -y en éste, el gobierno, la administración, la legislatura, la magistratura, etcétera- posee existencia propia, en virtud de que cuenta con "personalidad jurídica", o de que Derecho y Estado son sinónimos, lo cierto es que el Estado no existe en el sentido en que existen, por ejemplo, los seres humanos de carne y hueso. No se trata de una realidad concreta, tangible,

Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor visitante y conferenciante en centros de educación superior e investigación en México y en el extranjero, destacado funcionario público en los gobiernos federal y estatal de México, donde ha sido: Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Secretario del Trabajo y Previsión Social, y Procurador General de la República, entre otros, autor de numerosos libros y ensayos: actualmente es Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y, Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública.

ponderable, aunque sean muy concretas, por supuesto, las consecuencias de la acción del Estado sobre los individuos. Sin embargo, ésta es una acción de individuos, personas físicas exactamente iguales a los particulares.

El Estado, los poderes de la Unión, las instituciones de la República sólo existen verdaderamente en la medida en que encarnan en personas concretas: los funcionarios, los empleados, los servidores públicos (términos que utilizaré indistintamente, no obstante las reconocidas diferencias entre ellos, para evitar el empleo excesivo de la expresión servidor público). En consecuencia, éstos son el Estado. Todo lo demás es abstracción, creación del pensamiento. Cuando Luis XIV decía. "el Estado soy yo", enunciaba una verdad rotunda. En efecto, el rey absoluto concentraba todos los poderes del Estado -legislativo, ejecutivo y jurisdiccional- y en tal virtud **era la** "encarnación" del poder público, que sólo se materializa en personas. "Su" persona era "la" persona del Estado.

Por todo eso, las personas interesan sobremanera, aunque también nos interesen las buenas leyes... que son, por cierto, un producto de los buenos legisladores. De ahí que hayamos invertido tanta imaginación, tiempo y esfuerzo en la formulación de un "perfil" del servidor público y en la búsqueda de los individuos que se acomoden a ese perfil hipotético.

## **2. La designación de los servidores públicos**

Cuando Dios ungió a los gobernantes, el problema mayor estaba resuelto de antemano. no tenía que molestarse el pueblo en elegir gobernante ni en fijarle sus atribuciones. Todo estaba escrito, y se hacía según lo estipulaban esas escrituras. Luego, era problema del monarca desplegar su ingenio divino y designar a los subalternos que le auxiliarían en el desempeño de su ministerio. Los ciudadanos -si es que lo eran- podían ahorrarse ese trabajo.

El problema vino cuando los hombres se percataron de que la soberanía radicaba en el pueblo, y que en ejercicio de esa facultad soberana el pueblo mismo, y sólo él, debía seleccionar y elegir a sus gobernantes. Estos, a su vez, deberían completar el proceso de "provisión" del Estado, designando con rigor y prudencia a quienes se harían cargo de actualizar las funciones públicas y brindar a los ciudadanos los servicios que el Estado debía proporcionarles. Todos, gobernantes, funcionarios y

empleados -esto es, el universo de los servidores públicos, como ahora los denominamos- serían responsables ante el pueblo, directamente (en términos fundamentalmente políticos), o indirectamente. ante los tribunales y otras instancias jurisdiccionales (en términos predominantemente jurídicos)

Todo ello plantea el tema de la provisión de los cargos públicos, y con él, la cuestión sobre "quiénes". "por qué" "cómo" y "cuándo" deben ocupar esos cargos. Las reflexiones de los administradores y administrativistas que se ocupan y preocupan por la "profesionalización" del servicio público tiene por objeto. en esencia, responder a esas preguntas, que son el "a,b,c" del servicio.. su secreto, la clave de su éxito... o de su fracaso.

Sobre esto hay un buen número de soluciones, a veces discrepantes, heterogéneas cada una busca resolver el punto como lo considera mejor o como más le conviene. Hay de todo. Y justamente por esto aún estamos librando la batalla -una lucha que se ha prolongado excesivamente, y que no amaina- por resolver con racionalidad, honradez y eficacia un asunto que debimos haber superado hace mucho tiempo Aquí y en todas partes, aunque en unas más y en otras menos.

### 3. Clientela, patrimonio y democracia

La primera época en la historia de la designación de funcionarios, una vez eliminada la "selección divina", giró en torno a las ventajas que aquella pudiera ofrecer a quien la hacía Hubo veces en que se aceptó la venta de los nombramientos -civiles, militares y hasta religiosos-, a fin de llenar las arcas del gobierno, sostener la fuerza pública o llevar a cabo obras o trabajos que engrandecieran al Estado o dieran prestigio al gobernante.

En otros casos. más de nuestro tiempo. se ha tratado de atraer, complacer, atender a una "clientela". los nombramientos debían ser consecuentes con este interés clientelista, mucho más que con las **exigencias** del buen despacho. Por otra parte, si el poder seguía siendo -o así se miraba y se manejaba- una suerte de patrimonio social o político del funcionario competente para hacer designaciones, era natural que éstas recayesen en quienes vendrían a consolidar el patrimonio de su jefe.

Estas formas de proveer a los cargos públicos., que fueron sabidas y admitidas, y que hoy calificaríamos como corruptas, tienen un común

denominador: la conveniencia del servidor público -el que designa o el designado-, mucho más que la conveniencia del servicio -que es, vista desde otro ángulo, la conveniencia del pueblo-, por más que a menudo se disfrazara con una expresión tan sacramental como inconsecuente: "por convenir al buen servicio..."

Es evidente que en alguna medida persisten, y se niegan a morir, esos métodos egoístas y ligeros para el nombramiento de los funcionarios. Permean todos los ámbitos del Estado; desde los vinculados con los procesos electorales -así, cargos de dirección partidista y elección popular- hasta un superior jerárquico, característico del Poder Ejecutivo y, hasta cierto punto, del Poder Judicial.

La "obra de romanos" en el servicio público ha consistido y consiste todavía en cancelar aquellos métodos y sustituirlos por otros en que, finalmente, la designación de los servidores y su permanencia en el servicio dependan única y exclusivamente de la conveniencia del pueblo. Esta es otra manera -altruista, ya no egoísta- de entender la clientela y el patrimonio: una y otro se hallan más allá de los funcionarios, del otro lado de la ventanilla o del escritorio; se localizan en el pueblo; éste es el único cliente y el dueño exclusivo del patrimonio.

Obviamente, la nueva manera de ver las cosas tiene sus raíces en la democracia, no tanto porque la mayoría de los ciudadanos intervengan en la designación de los funcionarios, sino porque éstos se hallan comprometidos únicamente con los ciudadanos, y porque la ley, no la voluntad de un personaje, es la fuente de sus atribuciones, la llave de su ingreso y permanencia en la función pública, y la medida de su desempeño, sea para estimularlo y recompensarlo, o para sancionarlo. Los nuevos datos dominantes son, pues, pueblo y ley; ésta, a su turno, expresa las exigencias de aquél para la adecuada designación de empleados y funcionarios. Es entonces cuando podemos hablar de servidores públicos profesionales y de "profesionalización" del servicio público.

#### **4. Servicios y servidores . Cuestiones fundamentales**

Los Estados modernos se precian de la calidad de sus servicios, en función de la calidad de sus funcionarios. De éstos depende, inclusive, la regularidad de esos servicios a pesar de que haya vientos de fronda en el

**gobierno. Pueden caer los gobiernos -como hemos visto en Europa, a lo largo de varias décadas- y persisten, impávidos, los servicios públicos. La crisis de un gobierno no tiene por qué significar la crisis en las relaciones sociales de todos los días, es decir, en la vida ordinaria de los ciudadanos. Es preciso que ésta se desarrolle normalmente, a pesar de que el gobierno -es decir, el sector estrictamente "político" de la administración pública- se halle en problemas. Los servicios están en donde deben estar, en las manos de profesionales, a salvo de los avatares de la política**

**El servicio público de nuestro tiempo -diremos "moderno", por oposición al servicio "tradicional", ligado al patrimonialismo y al clientelismo — requiere una serie de reglas y cuidados en diversos puntos. Se trata de una construcción delicada, que luego será formidable: es preciso elevarla con rigor y precisión, encauzarla adecuadamente, rodearla de garantías, observarla estrechamente, corregirla con oportunidad y eficiencia.**

**Esos puntos a considerar son, por lo menos, los siguientes. reclutamiento idóneo de los servidores públicos; selección objetiva de éstos; capacitación adecuada en intensidad y calidad; provisión de recursos (estabilidad, remuneración, prestaciones, etcétera) que atraigan y retengan a los aspirantes, primero, y a los servidores, después; supervisión y control; estímulo del comportamiento debido y premio de la conducta excepcional; sanción de las faltas y desviaciones en el desempeño del cargo. Es necesario que todas estas medidas se adopten y ejecuten con equilibrio, constancia y seguridad. El énfasis en algunas y el desentendimiento o el abandono de otras, distorsionarían el desempeño del servidor y afectarían negativamente la prestación del servicio**

**Para los efectos de esta exposición, estimo pertinente poner el acento en algunos aspectos del servicio público profesional. Estos tienen que ver con la selección y preparación del servidor —y la actualización de sus conocimientos y aptitudes, que es aquella misma preparación, contemplada en forma dinámica-, la permanencia en el servicio, la retribución por el desempeño, el régimen de control y responsabilidad, el involucramiento en los "grandes fines" del Estado y la subordinación a los principios éticos que presiden el servicio público.**

## 5. Ingreso al servicio público

### 5.1. Modelo de funcionario, **de administración** y de nación

El primero de estos asuntos es vital en una doble dimensión: para la excelencia del servicio y para la orientación general de éste, que inexorablemente depende de la orientación de quien lo presta. Se trata, en este caso, de la gota que horada la piedra, o de mucho más que eso si se piensa en los altos funcionarios -la élite administrativa- con capacidad personal y legal para fijar el rumbo de la administración. Es obvio que los sistemas de formación de cuadros destinados directa o indirectamente a la administración pública, trabajan con la vista puesta -y la esperanza cifrada- en determinado objetivo, que no se contrae apenas en la excelencia. Pretenden más: establecer, a través de un "modelo de funcionario", un "modelo de gobierno" y un "modelo de nación".

### 5.2. Lo urgente y lo trascendente

A propósito de la selección y la incorporación, piedras angulares del servicio civil de carrera, aparecen algunas cuestiones relevantes. Una de ellas es la necesidad de resolver lo urgente sin arriesgar lo trascendente, como suele decirse. En rigor, la solución de lo urgente tiene indudable trascendencia. Lo que en la realidad sucede es que determinadas necesidades emergentes no permiten aguardar a que los servicios de incorporación y capacitación produzcan sus mejores frutos, cosa que aquí ocurre, como en otras partes, a mediano y largo plazos.

### 5.3. El papel de **los sindicatos**

En este orden de consideraciones hay que tomar en cuenta, igualmente, el papel de los sindicatos de servidores públicos. Se les mira como adversarios de la profesionalización del servicio -que no se identifica por fuerza con la permanencia en los puestos de trabajo- y obstáculos para la buena marcha de los servicios; se les reconoce como guardianes indispensables de los derechos laborales de sus agremiados, cuya tutela se afirma en las relaciones colectivas de trabajo, cimiento de las relaciones individuales.

No hay duda sobre esta última función del sindicato, que puede cumplirla puntualmente sin menoscabo de las tareas a cargo de sus agremiados. Este concepto avanza cada día más en las filas del sindicalismo, sometido a intensas presiones oriundas de los nuevos tiempos y de las exigencias del "Estado mínimo". Aún es mucho lo que debe hacer el sindicalismo para la defensa de los derechos laborales, que por supuesto no excluye la lucha política.

#### 5.4. Jóvenes y mujeres

La visión rigurosa del servicio público., que incluye a los competentes y excluye a quienes no lo son, no pugna con cierto reconocimiento de las características y exigencias de la población, en la medida en que ese reconocimiento sea compatible con el buen despacho. Aquí me refiero a la incorporación deliberada de jóvenes y mujeres. condición para preparar a aquellos y mejorar la condición de éstas. No se trata, propiamente, de una reserva de "cuotas", sino de acción consecuente con la demanda social del país, atendida en los términos más adecuados.

### 6. Contraprestaciones públicas

La carrera civil supone un adecuado sistema de contraprestaciones públicas por la prestación de servicios a cargo del funcionario. Hay un dicho popular que pone en relieve ciertos errores y absurdos en la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores. "El empleado hace como que trabaja y el Estado hace como que le paga".

Este menosprecio de las contraprestaciones repercute gravemente en la calidad y regularidad de los servicios, y daña la carrera civil. Se dice que fomenta la corrupción, y es probable que así sea; pero en todo caso evita que la selección de funcionarios y empleados obedezca a las verdaderas necesidades de la administración -es decir, a las necesidades del pueblo- e impide retener en el servicio a las personas mejor calificadas. Aquí opera inexorablemente el mercado laboral. En el medio judicial la importancia de la contraprestación destaca por el hecho de que esta figura -al menos en una de sus manifestaciones- se considera entre las denominadas "garantías judiciales" independencia, inamovilidad y garantía económica.

## 7. Permanencia

Un asunto delicado es la permanencia del servidor en el trabajo. La estabilidad en el empleo es una notable conquista laboral que abriga al trabajador contra los caprichos del mercado de trabajo, por llamar así a las decisiones de los empleadores. Las normas estabilizadoras obedecen, precisamente, al designio de proteger al individuo contra las adversidades que puede generar el mercado. Ahora bien, no se trata -o no se debe tratar- de una permanencia a ultranza, una especie de inmueble "apropiación" del cargo. En un sistema de carrera, la permanencia está sujeta a condiciones razonables, en que se ponderan juiciosamente el interés legítimo del servidor y el no menos legítimo -y determinante, además- interés del pueblo.

Sin embargo, no hay que confundir esto último con la discreción o la conveniencia del superior jerárquico. Aquí debe existir un escrupuloso régimen de garantías institucionales, que aseguren lo que se debe asegurar: decisiones justas para precisar si verdaderamente existe un conflicto, en primer lugar, y cómo debe resolverse, en segundo. En este campo, y por lo que toca a los trabajadores sindicalizados, es necesaria la adecuada intervención del sindicato; está entre las razones de ser de la unión laboral.

## 8. Controles y consecuencias

El servicio público, como cualquier otro, debe sujetarse a determinadas reglas de observación, supervisión y control. Los problemas que engendra el uso del poder dan lugar a un detallado régimen jurídico que previene y sanciona el abuso. Desde el poder -así sea el pequeño poder del empleado común- se incurre en faltas y delitos que la ley recoge y sanciona. De aquí derivan el Derecho disciplinario y una sección especial del Derecho Penal; ambos quedan encuadrados en la legislación sobre responsabilidades, tanto el ordenamiento federal como sus correspondientes estatales.

La revisión de los tipos contenidos en el Código Penal, reformado a este respecto en 1982, al igual que en otras leyes, pone de manifiesto una doble vía para la comisión de delitos: la que genera beneficios económicos indebidos para el servidor público (desde el tradicional tipo de cohecho

hasta el relativamente novedoso de enriquecimiento ilícito), y la que implica violencia sobre los particulares (cuya expresión más característica es la tortura)

En contraste, existe igualmente un régimen jurídico premia) que se desarrolla a través de estímulos y recompensas. El énfasis que a menudo se pone en las consecuencias punitivas de la conducta del funcionario, se debiera poner en las consecuencias premiales del comportamiento positivo. Unas y otras son inherentes al régimen jurídico y a la práctica de la administración pública.

No está de más mencionar un sistema de estímulos que suscita reparos, al menos desde mi punto de vista Me refiero a la costumbre de remunerar el buen trabajo en determinadas áreas del servicio público - generalmente, las relacionadas con funciones de inspección y policía- con alguna parte, proporcional o no, de los bienes que el servidor contribuyó a asegurar o decomisar. Este uso cuestionable evoca la idea del "botín de guerra", y no atiende adecuadamente a los objetivos y valores del servicio público

Es claro que las medidas preventivas y punitivas no agotan los medios de que se vale la sociedad para controlar y corresponder a la conducta del funcionario. Aquéllas son medidas internas, en cuanto se adoptan en el seno de la administración, o más ampliamente, del Estado. Hay eficaces medidas externas, que derivan del régimen democrático: la opinión (tanto la opinión pública como la opinión del público, categorías que distingue la Ciencia Política) y finalmente el sufragio

El voto ciudadano es el último medio del control político. Cuando se invoca el "voto de castigo" contra el gobierno, es probable que se esté haciendo referencia al descontento de los electores con el rumbo general del país o de alguna de sus entidades., pero también lo es que se aluda, más directa y concretamente. al reproche por la mala marcha de la administración, dependiente de la mala actuación de los servidores públicos.

## 9. El servidor público y los fines del Estado

Mencioné el involucramiento de los funcionarios y empleados en los "grandes fines" del Estado. Reconozco que el concepto es riesgoso, por

equivoco. Empero, el funcionario o empleado del Estado debe estar involucrado en lo que éste "es", en lo que "debe ser" y en lo que "debe hacer", y no solamente en lo que "hace". Los teóricos del Estado discuten los fines de éste. La pregunta central es: ¿tiene fines el Estado, más allá del cumplimiento estricto y exacto de la ley? Esto mismo, expuesto en los términos que corresponden al asunto que aquí comentamos, puede ser expresado de la siguiente manera: los servidores públicos ¿deben perseguir ciertos fines u objetivos en el desempeño de sus actividades públicas, o han de contraerse al puntual cumplimiento de las obligaciones de su cargo, establecidas en la ley?

Desde luego, hay diversas respuestas a estas interrogantes. Reconozco que si los funcionarios públicos se limitaran al riguroso cumplimiento de sus deberes funcionales, habríamos dado un gran paso hacia adelante. Esto es mucho, sin duda alguna, pero no es todo. Creo que el Estado tiene fines que alcanzar. No pienso en fines "propios", como han querido las más oscuras corrientes del transpersonalismo, que concibieron sistemas totalitarios. No, en lo absoluto. Esos fines del Estado no son otros, ni deben serlo, que los fines que naturalmente se proponen los ciudadanos, para cuyo servicio se instituye el Estado. Nada más y nada menos. ¿Habría algo más consecuente con el género de relaciones que deseamos establecer entre el funcionario y el ciudadano?

Se dice que el fin natural del hombre -y de cada uno de los hombres, por supuesto- es el pleno desarrollo de sus potencialidades. Y se asegura, como antes recordé, que el fin de todo buen gobierno es la felicidad del pueblo. Esto se halla en la base del orden jurídico democrático y de la institución del Estado. Si tomamos estas afirmaciones en su conjunto y las llevamos al terreno que ahora nos ocupa, diremos que los servidores del Estado son "agentes" de éste en la prosecución de los fines que le incumben, lo cual significa algo más -o mucho más, sobre todo en la calidad del servicio, si no en la cantidad de éste- que la observancia regular de las atribuciones legales. Claro está que tampoco pretendo extender *ad libitum* las facultades de la autoridad, lo que pugnaría frontalmente con el Estado de Derecho. No se trata de añadir atribuciones y mucho menos de exigir que el trabajo se desempeñe en "grado heroico", sino de la "manera de ejercer" las atribuciones conferidas.

Se objetará que en esto hay un exceso romántico; que es ir más allá de lo pertinente o de lo necesario. De acuerdo: hay un saludable exceso; pero si en la realidad hubiera este género de "excesos" no padecería el servicio

público, sino se beneficiaría el individuo destinatario de aquél. No sobra poner un "alma" en el cuerpo de la administración, a la que frecuentemente se imputa "frialdad" o "distancia".

Recuerdo a un antiguo funcionario que solía exhortar a los subalternos recién llegados diciéndoles, palabras más o menos, que en su relación con los ciudadanos deberían ser el tipo de servidores públicos que se desearían para la atención de ellos mismos y de sus hijos. Cabe suponer qué es lo que todos desearíamos en esos casos. ¿Acaso no querríamos servidores públicos que fueran un poco más allá del estricto cumplimiento del deber, y dieran un rostro más humano a la administración? ¿No pretenderíamos esto en todos los casos, pero sobre todo en aquéllos que más directamente nos afectan, como son los servicios de salud, de educación o de justicia?

## **10. Ética y servicio público**

Me referiré a otro extremo que dejé enunciado: los principios éticos del servicio público. Este asunto sugiere algunos más, muy explorados: las relaciones entre la ética y el Derecho, o entre aquélla misma y la administración. Para examinar esto conviene recordar ciertos programas o lineamientos políticos del pasado reciente en nuestro país. Hay progresos -o pretendidos progresos, para decirlo en forma menos terminante- que deriven de la oferta política electoral. Esto ha sucedido últimamente en la reforma constitucional del Poder Judicial, capítulo del discurso político durante la campaña electoral de 1994. Lo mismo sucedió con la denominada "renovación moral de la sociedad" en la campaña de 1982.

Entonces se advirtió la necesidad de impulsar a fondo el buen desempeño de la función de gobierno, y más ampliamente, de la administración pública. Para ello se emprendió una serie de tareas que desembocaron, entre otras cosas, en la reforma del Título Cuarto de la Constitución, a propósito de las responsabilidades -política penal y administrativa- de los servidores públicos. La legislación derivada de la ley fundamental estableció un amplio concepto del servidor público, que abarca a cuantos prestan sus servicios (bajo cualquier título jurídico de incorporación) en el gobierno central y en el sector paraestatal de la administración.

Se entendió que la exigencia de responsabilidades deba derivar de algo más que una ley, indispensable por supuesto, pero tal vez insuficiente. Era necesario fijar los principios que debían regir el desempeño de los servidores públicos, y por este conducto, el funcionamiento mismo del Estado y de los servicios que éste brinda. Esos principios serían el sustento o sustrato material de todas las disposiciones en torno a la materia: un *leit motiv* que suscitara, animara y justificara la legislación y su aplicación en la práctica.

Fue así como el artículo 113 constitucional adoptó un catálogo de principios o directrices inherentes al desempeño de funciones, empleos, cargos o comisiones de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Probablemente se dirá que estos principios tienen naturaleza jurídica; el ejemplo obvio es la "legalidad" o bien, que tienen carácter técnico-administrativo: el ejemplo característico es la "eficiencia". Es cierto, pero también lo es que todas estas directrices tienen un valor moral muy claro. Por razones éticas, no sólo jurídicas o técnicas, el funcionario público debe atenerse a esas exigencias. Lo dice la razón y lo rubrica la *vox populi*, que es el más ilustrado legislador, o en todo caso el más perseverante.

La conveniencia de indentificar los principios a los que deben atenerse determinadas áreas del Estado, y desde luego quienes laboran en ellas, se mira en la costumbre -más o menos discutible- de fijar explícitamente, esos principios en normas jurídicas aunque no se exponga en éstas el contenido de aquéllos. Así se observa, años después de la formulación del artículo 113 constitucional, en otras normas de la ley suprema, relativas al sistema electoral, a la carrera judicial y a la seguridad pública.

## 11. La valoración del servidor público

En este marco surgen diversas consideraciones que conviene retener. Entre ellas figura el concepto que el servidor público tiene acerca del servicio que presta o la función que desarrolla, en relación con el pueblo destinatario de aquéllos. El médico, el abogado o el ingeniero que ofrecen libremente sus servicios son "vistos" por su clientela como exponentes de la profesión a la que pertenecen; y ellos mismos se "sienten" de esta manera. Lo mismo debiera ocurrir con los funcionarios y empleados del Estado.

El servidor público profesional debe concebirse a sí mismo como un factor de la democracia. Esto permitiría resolver o al menos atenuar la persistente -y creciente- lejanía entre el Estado y el ciudadano, distancia que existió.. por otros motivos, entre el antiguo soberano y sus vasallos, y que ahora es característica de la sociedad de masas. No dejaré de observar que el acercamiento entre los altos funcionarios -pero también entre quienes integran el gran conjunto de la burocracia- y los particulares, pudiera dar un nuevo crédito a la política, que hoy se encuentra bajo sospecha.

## 12. Política y servicio público

El servidor público profesional subordina su desempeño a las atribuciones que la ley le fija y a las reglas jurídicas, morales y técnicas que gobiernan su desempeño. En esta actividad es un servidor público -servidor del pueblo, sin distinción ni fractura- y no un militante partidista, aunque tenga pleno derecho a intervenir en política bajo la bandera de su elección. Por ello se dice que la administración pública es "neutral" en la contienda entre partidos. Esta es una verdad relativa: la democracia implica que el rumbo general de la administración corra en el sentido en que ha marchado la decisión política mayoritaria, que no sólo votó por ciertas personas, sino además por determinados principios y programas.

Si el servidor público adquiere conciencia de su papel social y moral, y se compromete con los fines del Estado y los valores del servicio, se podrá reconstruir la idea que tiene y la práctica que observa sobre el ejercicio del poder. Todo servidor público retiene una parte del poder del Estado, así sea circunstancial y mínima, microscópica inclusive. Encarnación del Estado, que antes dije, es visto como tenedor del poder, y así se considera él mismo. Acaso no expondrá la voluntad del Estado en los grandes temas de la nación, pero la expresará sin duda en los temas cotidianos del particular, que para éste son los grandes temas de su vida.

De ahí que urja una toma de conciencia más honesta y precisa acerca del poder que se ejerce y del sentido que éste tiene. La designación misma de los funcionarios y empleados como 'servidores públicos' nos pone sobre la pista de la nueva orientación. Otro tanto ocurre con las variaciones en los términos del binomio con que se expresa la relación administrativa. de "gobernante y gobernado" se transitó a "administrador y administrado", y de esto a "funcionario y ciudadano".

Las voces con que se nombraba al particular en los dos primeros binomios -gobernado y administrado, pasivos de gobernar y administrar- hacían de aquél un objeto de la función pública más que un protagonista de la vida política y administrativa. Este último carácter destaca, en cambio, en la vieja locución "ciudadano", que evoca la dignidad del romano y la insurgencia del francés revolucionario, el "citoyen".

### **13. Paz pública y capilaridad social**

El todavía insuficiente desarrollo del servicio público de carrera, asunto en el que otros países nos llevan notable delantera, se debe a diversos factores cuyo estudio no procede hacer ahora. No dejaré de mencionar, sin embargo, el papel que ha jugado el reclutamiento de funcionarios y empleados en el equilibrio, la paz pública y la capilaridad social. Fue así como la "burocracia" -la "empleomanía", se dijo, con una expresión pintoresca y aleccionadora- sirvió a requerimientos político-sociales explicables y justificables en su momento, a mi juicio, pero escasamente compatibles con la idea del servicio de carrera hoy día.

### **14. Reforma del Estado**

Se habla de la reforma del Estado. Este concepto tiene un amplio contenido, y puede ser analizado y discutido en cada una de sus proyecciones. En el campo que ahora atañe, es evidente que la transformación del Estado, su laboriosa reducción a "Estado mínimo", a título de "estado (situación, estructura y competencia) razonable", incide en una serie de cuestiones a las que no escapa el régimen general de los servidores públicos.

Es patente que un "Estado mínimo" -así sea como pretensión, pues las "dimensiones" del aparato estatal todavía distan mucho de ser las "mínimas" posibles- será más proclive al rigor en la incorporación y permanencia de servidores que un Estado cuyos intereses se concentran tanto en la prestación de los servicios como en la ocupación de servidores, garantía -relativa, por cierto- de absorción de trabajadores y, por lo tanto, de tranquilidad pública.

## 15. Antecedentes y avances en México. La realidad y el deber

Algunas áreas de la administración se han adelantado en la comprensión de que los servicios públicos deben quedar en manos de profesionales, y por lo tanto han avanzado en el empeño por instituir una verdadera profesión del servidor público. Es el caso del Ejército, como lo es del servicio diplomático. En ambos, el ingreso, la permanencia y el egreso se hallan sujetos a normas rigurosas, hay, asimismo, una serie de estipulaciones y usos que perfilan al militar y al diplomático como servidores de carrera, profesionales en su desempeño.

En otros espacios administrativos había también un germen de servicio de carrera, atento a la competencia para el cumplimiento de tareas que exigían vocación, aptitudes y preparación especiales. Tales eran los casos, por ejemplo, de ciertas actividades en el sector de obras públicas, donde se desempeñaban excelentes ingenieros, y en el campo de las finanzas. Sin embargo, esto era más una imposición de las circunstancias que el resultado de una decisión formal estipulada. No obstante, todo esto debe ser considerado en el desarrollo histórico del servicio civil de carrera.

Cuando se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno federal, que tuve el honor de presidir en sus primeros años, entre 1973 y 1976, uno de los propósitos más acariciados fue la profesionalización del servicio público. Hubo diversos avances en varios programas, que contribuyeron a mejorar el servicio. En la profesionalización no se llegó tan lejos como se deseaba salvo aislados desarrollos en áreas específicas, como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (entonces, también de los Territorios Federales), en cuya Ley Orgánica de 1972 se introdujo el sistema de oposiciones y concursos de méritos.

En los últimos años se ha acelerado el paso. Cada vez es más genuina y vigorosa la determinación de profesionalizar la prestación del servicio público. A esto contribuyen diversos ordenamientos que fijan la carrera del servidor público -inclusive en áreas generalmente desatendidas, como es la de los cuerpos de seguridad pública-, y a ese mismo fin atiende, en su renovada organización, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. También hay que considerar los esfuerzos, que datan de hace tiempo, del Instituto Nacional de Administración Pública y de los Institutos estatales de la misma especialidad, entre ellos el Instituto correspondiente al Estado de México.

Lo que resta por hacer es mucho, pero no es poco lo ya hecho, **así sea** como testimonio de una preocupación legítima y referencia para progresos ulteriores. Hemos acumulado una vasta experiencia; conocemos los problemas y las necesidades, advertimos las soluciones. La voluntad de llevar adelante este trabajo proviene de una honrada convicción sobre la realidad y el deber; aquélla, que debemos reconocer, propone limitaciones y sugiere oportunidades; éste, que no podemos soslayar, dispone el camino y el destino. Se trata, en fin, de realizar esta empresa del mejor modo posible y dentro del menor plazo a nuestro alcance.

# LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO: UNA TAREA **PENDIENTE\***

María del Carmen Pardo'

La profesionalización de la función pública requiere para su cabal comprensión de una definición construida dentro de los marcos institucionales que la rigen. De ahí que resulte arriesgado trasladar tanto desde el punto de vista conceptual, como empírico sistemas y prácticas acuñados en otros contextos político-administrativos. Por ello, el propósito de este trabajo es analizar los esfuerzos realizados en esta materia en la administración pública federal y que están respondiendo, de nueva cuenta, a una preocupación incluida en los programas de gobierno. El trabajo recupera y analiza, en primer término, dos propuestas generales tendientes hacia el establecimiento de mecanismos que inciden directamente en la renovación de la función pública a través de su profesionalización: la de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), ambas responsabilizadas de formular el marco normativo y operativo de esta decisión de gobierno. En segundo término se analizar los esfuerzos realizados hasta la fecha en distintas dependencias de la administración pública federal y que apuntan hacia la profesionalización de la función pública.

Agradezco al Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y al Instituto Nacional de Administración Pública la invitación que me hicieron para fungir como relatora del Panel introductorio en el que se presentaron las experiencias institucionales analizadas. Este trabajo recupera parte de esa relatoría.

Tiene estudios de Doctorado en la Universidad de París II, y de Historia en la Universidad Iberoamericana, autora del libro: La Modernización Administrativa en México, y de numerosos artículos y ensayos sobre el tema general de administración pública, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores: ha participado en congresos, coloquios, seminarios, conferencias, comisiones editoriales y evaluadoras, actualmente es Profesora-Investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

La profesionalización del servicio público en México es una preocupación recurrente a lo largo de sucesivos gobiernos, llegó a ser promesa de campaña política y compromiso de gobierno en años pasados.

**En el México de hoy adquiere renovado vigor y está incorporada como tarea pendiente tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000**

## **1. Propuestas que enmarcan la decisión gubernamental de profesionalizar la función pública**

### **1.1. Elementos que debe contener un servicio público profesional: la propuesta de la SECODAM**

La tarea fundamental de profesionalizar la función pública se entiende como el conjunto de reglas que permitan contar "con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes y que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población **reclama a su gobierno**".<sup>1</sup> Estas reglas deben permitir el acceso de **los aspirantes al servicio público** contando con la preparación adecuada, ganarse los puestos y ascensos a través de un sistema regido por el mérito, facilitar que la función sea evaluada periódicamente, permitir que la experiencia acumulada pueda ser aprovechada **más allá** de los cambios **sexenales** y cobijar la seguridad **laboral para** poder aprovechar el potencial creativo y propositivo de los funcionarios públicos.<sup>1</sup>

La SECODAM **tiene una propuesta en la cual se reconoce que la preocupación por profesionalizar la función pública en México no resulta nueva**; desde 1934, por ejemplo, **se reorganiza con carácter permanente el**

<sup>1</sup> Intervención del licenciado Octavo López Presa, Subsecretario de Contraloría Social y Atención Ciudadana **de la Secretaría** de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la **ceremonia de inauguración** del Foro Nacional *La profesionalización del servicio público*, convocado por el **Colegio Nacional** de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto **Nacional de Administración Pública, del 9 al 11 de septiembre de 1996 en las instalaciones del INAP.**

*Ibidem, slp.*

servicio exterior mexicano. También incluye una exhaustiva revisión de las experiencias en esta materia en otros países, sin que esto se haya traducido en trasposos acriticos de ninguno de los elementos incluidos en sistemas profesionales de carrera desarrollados en otros contextos políticos. Sin embargo, esta revisión permitió aclarar aspectos de orden general que inciden en la organización de servicios profesionales para la función pública. Entre estos destacan. en primer término, la naturaleza y las atribuciones que debe tener el área u órgano encargado de estos programas. Sobre este punto. la SECODAM recomienda la conveniencia de confiar esta responsabilidad a órganos colegiados con el propósito de evitar discrecionalidad en las decisiones para la puesta en marcha de dichos programas.

En segundo lugar subraya la importancia del marco normativo necesario para regular estos procesos. A partir de la revisión tanto de las experiencias extranjeras como de los programas que apuntan hacia la profesionalización de la función pública en marcha en México, programas a los cuales les dedicaremos nuestra atención más adelante, la SECODAM concluye que "el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos tienen menos solidez que aquellos constituidos a través de leyes, ya que los primeros al depender de una sola autoridad y ser ajenos a los procedimientos de promulgación de las segundas, da lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad. Sobre este punto puede decirse que una de las ventajas adicionales de regir estos servicios por una ley. es que ésta les confiere la obligatoriedad necesaria. Sin embargo, en los intentos hechos en México por contar con esta ley marco, el transe político que supuso su aprobación en las Cámaras la dificultó al punto de paralizar la iniciativa. En el México de hoy y frente a un escenario político incluso más complicado a los conocidos en el pasado, sería preferible, aunque fuera de manera temporal, contar con reglamentaciones particulares. esto es, que cada dependencia normara su sistema de profesionalización, en espera de poder someter a la aprobación del Congreso una ley que regulara de manera general la incorporación de estos esfuerzos y les diera carácter obligatorio.

Respecto al tema de la cobertura, la propuesta de la SECODAM señala que las experiencias existentes hasta el momento, han sido de carácter

*' Ibidem, p.3.*

excluyente. Esto es, se han dedicado a incluir esfuerzos de profesionalización sobre todo para funcionarios **de la áreas** sustantivas, dejando fuera a los funcionarios encargados **de las tareas** de apoyo. También en los intentos hechos en el pasado, el problema de la cobertura ha significado obstáculos que se tradujeron en parálisis. No resultó sencillo trazar la línea que divide a los trabajadores llamados de base de los de confianza; la profesionalización repercute necesariamente en el mejoramiento del estatuto del funcionario y éste en sus derechos **laborales**. Es importante diseñar sistemas tomando en cuenta esos derechos, pero sin que esta consideración les impida un funcionamiento no sólo más racional sino acorde con las necesidades que son la razón de ser de su puesta en marcha. una administración profesional y un sistema de función pública capaz de permitir la incorporación y permanencia de los mejores funcionarios. En la propuesta elaborada por la SECODAM se aportan datos reveladores sobre este punto. Los programas **hasta ahora** en marcha cubren una población de 30,000 funcionarios, sin incluir los de carrera magisterial que suman más de 580,000. Esta cifra **resulta** sumamente incipiente si tomamos en cuenta el desempeño en la administración pública federal de más de un millón y medio de servidores públicos.

En relación al tema del ingreso, se señaló que éste se hace en la mayor parte de los casos estudiados por concurso de oposición. El reclutamiento y **la selección se llevan a cabo de manera centralizada**, responsabilidades que caen en el órgano colegiado instituido para estos propósitos. **En algunos se** establecen períodos de prueba hasta llegar el momento de la contratación definitiva. También se registraron experiencias en materia de inducción al puesto, que en casi todos los ejemplos **se hace a través** de cursos cuya duración varía de manera significativa entre unos y otros ejemplos.

Sobre el apartado referido a los ascensos, se destacó el predominio de la estructura vertical, esto es, el funcionario sólo mejora su ingreso cuando asciende de categoría o nivel, aunque hay excepciones que permiten mejorar el salario sin cambiar de puesto. También se registraron casos en los cuales se dan nombramientos directos para que personas ajenas al sistema ocupen puestos similares **a los establecidos** en la carrera, aunque éstos son siempre de carácter temporal y no forman parte de dicha carrera. Una excepción a esto, lo constituye el nombramiento que el Procurador Agrario hace **en la categoría de delegado o director general**.

En relación a la capacitación se señaló que **ésta adopta dos modalidades:** centralizada y desconcentrada. **Para la primera se utilizan institutos** creados

ad hoc, para la segunda, las instituciones públicas se apoyan en las de educación superior o equivalentes. Los cursos de capacitación normalmente no son de carácter obligatorio, lo que, "parece contrario a la disciplina del proceso de profesionalización, ya que al dejarse a la libre elección del personal, se desaprovechan los beneficios potenciales de estos cursos, que muchas veces resultarían claves para el ascenso y la promoción" 4

Respecto al tema de la evaluación se dijo que jugaba un papel esencial en cualquier sistema de profesionalización. Este proceso tiene dos propósitos: primero, estimular una actuación sobresaliente, y, segundo, identificar aquellos funcionarios que no cubran los niveles mínimos requeridos para un buen desempeño. "Este aspecto podría ser considerado como el talón de Aquiles de los actuales sistemas, y de no tener una solución satisfactoria, derivaría al igual que como ha ocurrido en otros países, en la inmovilidad burocrática". La práctica actual indica que las deficiencias en el desempeño no necesariamente se traducen en la salida del funcionario, porque esta situación generaría conflictos con la legislación laboral, aunque hay instituciones en los ejemplos analizados que sí contemplan la posibilidad extrema de separar al funcionario cuando su rendimiento está muy por debajo de los estándares previstos.

En el apartado de estímulos y recompensas se reconoció que casi todos estos programas adolecen de fallas en el diseño puesto que o no toman en cuenta las disponibilidades presupuestales, o acaban por asimilarse de manera permanente al salario, perdiendo su carácter de premio de excepción.

En relación a las condiciones de retiro por causas ajenas a los servidores públicos, se evidenció que en la mayor parte de los casos no son objeto de indemnización. lo que genera un sinnúmero de dificultades como las que se están presentando en el Instituto Federal Electoral.

La propuesta hecha por la SECODAM señala que la instauración de programas tendientes a incrementar la profesionalización de los servidores públicos, deberá hacerse tomando en consideración las particularidades de cada agencia gubernamental. Es necesario desarrollar los marcos

*Ibidem* p 5

*Ibidem.*

normativos y de procedimientos que permitan la congruencia necesaria tanto en los mecanismos de ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, ascenso y promoción, como en los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro.

Este marco es una responsabilidad compartida entre la SECODAM y la SHyCP, en tanto dependencias globalizadoras. Sin embargo, existe claridad por parte de la SECODAM en que la única vía para avanzar es haciéndolo de manera diferenciada y gradual, tomando en cuenta la infraestructura administrativa y financiera de cada dependencia. Una forma de aproximación gradual, es impulsar la incorporación de estos programas en dependencias y entidades con mayor incidencia en la atención a la población usuaria de servicios públicos. Además es fundamental "que la sociedad perciba de la profesionalización un beneficio claro, tangible y en el plazo más breve, ya que de lo contrario podría considerarse que su único fin es que los servidores públicos obtengan provecho para sí mismos"

## 1.2. Un modelo de servicio civil **de carrera**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público trabajó en un modelo de servicio civil de carrera para la administración pública federal. En la presentación de este modelo se aportaron algunos datos, a manera de diagnóstico-síntesis, que permitieron entender la situación actual de la administración respecto a estos temas.'

En relación a los sistemas de compensaciones se señaló que éstos eran poco competitivos respecto a los del sector privado. Para un mismo nivel jerárquico los sueldos son similares, sin considerar la complejidad y riesgo inherentes a algunas de las responsabilidades públicas.

En relación al tema de la contratación se dijo que no existen mecanismos reguladores de los procesos de reclutamiento, selección e ingreso. Para el desarrollo profesional, la capacitación se hace sin una visión estratégica de

*Ibidem*, p.9.

Esta presentación la hizo el licenciado Luis Guillermo Ibarra, Director General de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Panel Introductorio dedicado a experiencias institucionales en materia de profesionalización de la función pública, *ibidem*.

largo plazo' y sin haber hecho esfuerzos **para detectar las necesidades en esta materia.**

No existen sistemas de evaluación del desempeño y no hay seguridad en el empleo., pues frente a una situación que en la presentación del modelo aludido se calificó como de "pérdida de confianza", el servidor público es separado de su cargo sin indemnización alguna, particularmente para el caso de los trabajadores o funcionarios de confianza. Para los de base, los ampara la legislación laboral, que en muchas situaciones se ha traducido en la imposibilidad de remover de sus puestos a los funcionarios que incumplan o fallan en sus responsabilidades.

Posteriormente se explicitaron los objetivos del modelo, los cuales se resumen de la siguiente manera: contar con servidores públicos eficientes, honestos e "imparciales a cualquier ideología política". Instaurar un sistema de reclutamiento que permita traer personas calificadas, desarrollar un esquema de selección mediante un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas. Aplicar un sistema de compensaciones basado en la evaluación de los puestos y relacionarlo con el desempeño de los servidores públicos. Contar con un sistema de compensaciones que permita traer y retener al personal más calificado. Eliminar la discrecionalidad de las promociones de los servidores públicos a través de la evaluación del desempeño y la capacitación. Mantener en constante capacitación a los servidores públicos para elevar la calidad de sus tareas. Propiciar el desarrollo del servidor público fortaleciendo su compromiso con la institución. Contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesta, dignificando la función pública. Establecer la permanencia del servidor público en función del méritos

Sobre el apartado dedicado al reclutamiento, el modelo presentado incluyó los siguientes elementos: atraer al mayor número de candidatos tanto de las instituciones educativas públicas como privadas. Esto se haría por convocatoria tanto para el personal de las dependencias gubernamentales como para las personas externas. Las convocatorias incluirían las características y requerimientos del puesto y el proceso que las define. En caso de aglutinamiento sería necesario prever la posibilidad de

**cerrar las convocatorias hasta por un año, para permitir que las propias estructuras pudieran sufrir los reajustes pertinentes.**

**Para el tema de la selección, se llevarían a cabo exámenes de conocimientos generales, técnicos para cada una de las áreas y psicométricos, entrevistas y exámenes médicos. Después se establecerían periodos de prueba.**

**En la propuesta de modelo se incluyó un apartado sobre lo que se denominó mandamientos de libre designación, señalándose que se debe prever la posibilidad de nombrar libremente a personal que ocupe distintos puestos, los cuales quedarían regulados por disposiciones particulares.**

Para los sistemas de compensaciones, el modelo presentado incluye los conceptos siguientes: un sueldo, un estímulo y prestaciones. El sueldo se integraría, como en el caso de los países miembros de la OCDE, con un sueldo base y una compensación garantizada. El tabulador **estaría** formado por diez grupos jerárquicos que irían desde el nivel de servicios, esto es el del personal operativo, hasta el de la alta dirección, que podría ser el nivel de las subsecretarías. Cada grupo tendría tres diferentes grados en función de la responsabilidad y cada grado tendría a su vez siete niveles **salariales**. El tabulador estaría traslapado con el fin de reconocer diferencias por el desempeño, capacitación y desarrollo. El tabulador permitiría que un jefe de departamento con seis años en el servicio pueda ganar más que un subdirector de reciente ingreso.

**Sobre el tema de estímulos se señaló que el sistema permitiría recompensar sólo a aquellos servidores públicos cuyo desempeño excediera a las expectativas. Los estímulos se otorgarían con base en el sistema de evaluación del desempeño como sucede a nivel internacional. El nivel excepcional podría quedar 'premiado' con un veinte por ciento, el excelente con un quince, el muy satisfactorio con un diez, el satisfactorio con nada, porque enfatizó el funcionario que hizo la presentación, "esa es su chamba".**

**La evaluación del desempeño se realizaría anualmente por el jefe inmediato superior y los estímulos no formarían parte del sueldo. Los resultados de la evaluación del desempeño tendrían una distribución que permitiría suponer que pocos estarían en el excepcional, la gran mayoría probablemente caería en el satisfactorio, y el resto quedaría atrapado en los rangos de suficiente y satisfactorio. El sistema buscaría entonces reconocer el desempeño, no otorgar ingresos adicionales.**

Para el renglón de prestaciones el modelo imagina la integración de paquetes destinados a los distintos grupos a los que pertenezcan los servidores públicos. Estos paquetes o módulos tendrían un valor predeterminado, sumado al sueldo base anualizado arrojaría el ingreso total básico del servidor público. Las prestaciones serían flexibles para ser **utilizadas de** la forma en que resultaran más convenientes para los servidores públicos -

Respecto al sistema de evaluación de puestos, el funcionario que hizo la presentación del modelo la subrayó como quizá la etapa más importante de todo el modelo propuesto, tendría como objetivo fundamental otorgar un valor a los puestos con base en su contenido independientemente de su nivel jerárquico. Se otorga un valor al puesto en puntos y para la valuación de los puestos se incluirían cuatro factores principales: las habilidades "saber", la solución de problemas, "pensar", la responsabilidad y resultados. "actuar", y las condiciones de trabajo. "el riesgo"- Se podrían incluir factores adicionales de evaluación, tales como la confidencialidad o las responsabilidades políticas. Al utilizar este sistema para valuar los puestos dentro del servicio civil federal, se podría definir los puestos subpagados o sobre pagados. Asimismo, se podrían hacer comparaciones de mercado para definir los puestos de manera objetiva, para observar como se vería al sector público en el mercado nacional y su eventual falta de competitividad.

Relacionado con el tema de la capacitación y educación. se señaló que con la primera se perseguiría la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades para elevar su productividad, eficiencia y calidad. Además de permitir sus movilidad en el sistema establecido de servicio civil. Esta capacitación se prevé organizarla en las etapas siguientes. la detección de las necesidades con base en el puesto, el desarrollo y la evaluación de la propia capacitación. Además estaría basada en un sistema de incentivos que otorgaría puntos adicionales para la promoción. La educación formal permitiría mejorar académicamente al funcionario, con lo cual podría aspirar a puestos de mayor nivel y responsabilidad. Para programas de capacitación se prevé poder celebrar convenios con instituciones de educación media y superior y con los institutos de investigación científica y tecnológica.

Para la promoción, el modelo presentado contempla que los movimientos de puestos de mayor jerarquía y responsabilidad se harían de acuerdo con **los esquemas de ascensos establecidos**. las necesidades específicas de capacitación y la evaluación del desempeño. Estos movimientos se darían

en una sana competencia, garantizando la neutralidad y la igualdad de oportunidades, implicando ascensos de grupo, esto es, a los de mayor jerarquía, de grado y responsabilidad o de nivel salarial. Estos sistemas permitirían a un servidor mejorar su ingreso sin necesidad de cambiar su puesto.

El sistema para la evaluación del desempeño se prevé que se realice anualmente por el jefe inmediato superior, aplicando una "metodología objetiva" de evaluación que tendría las siguientes implicaciones: primero, reconocer a los servidores públicos cuyo desempeño exceda las expectativas a través de reconocimientos de carácter económico y estímulos en adición a sus remuneraciones. Segundo, servir como elemento indispensable para un ascenso de nivel, grado o grupo. Y, tres, separar a los servidores públicos cuyo desempeño fuera sistemáticamente insatisfactorio. Para la medición del desempeño individual de los servidores se considerarían los factores siguientes: cumplimiento con los procedimientos establecidos, contribuciones para mejorar el servicio, consecución puntual de los objetivos, capacitación adquirida e impartida y las características personales del servidor público en su trabajo.

Sobre el tema de la separación **el sistema** propuesto busca que cuando los servidores públicos sean separados de su cargo, reciban una indemnización digna que respete la antigüedad en el servicio público.

En el apartado dedicado a bolsa de trabajo se señaló la pertinencia de constituir una base de datos con toda la información relativa a la historia laboral de los servidores públicos que serviría para otorgar puntos adicionales para lograr competir por otras plazas dentro de la administración pública federal. Además de que permitiría a los servidores públicos tener información sobre las que se encuentran vacantes, y competir por las mismas.

Respecto al fondo de separación se dijo, que en adición a la indemnización correspondiente, se constituiría un fondo con aportaciones de los servidores públicos con objeto de garantizarles cierta protección en el corto plazo después de la separación del servicio.

Para el tema del marco jurídico se señaló que el modelo propuesto requerirá la expedición de una Ley del Servicio Civil Federal **que regule** todos los aspectos antes mencionados.<sup>1</sup>

## **2. Experiencias institucionales**

Las experiencias institucionales registradas por la SECODAM son hasta el momento las ocho siguientes: el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, la profesionalización en la prestación del servicio electoral del Instituto Federal Electoral, el Sistema de especialistas en hidráulica en la Comisión Nacional del Agua, la profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria y el Sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

En estas experiencias se reconoce como denominador común la preocupación por contar con mejores servidores públicos. Las diferencias entre ellas aparecen desde el momento en el que se deciden implantar estos programas hasta las que aparecen en la concepción, naturaleza y cobertura de los programas propuestos.

### **2.1. Servicio exterior**

A partir de 1934 el servicio exterior se reconoce como un apoyo cuyo propósito es "salvaguardar los intereses del país". Por medio de ordenamientos jurídicos el servicio exterior ha sufrido cambios para adaptarlo a las circunstancias que la transformación del país ha exigido; los últimos fueron las modificaciones introducidas en 1994 a la Ley del Servicio Exterior en las que aparece la división del personal de carrera, en permanente, temporal y asimilable. El de carrera a su vez se dividió en dos ramas: la diplomática y la consular con sus respectivos rangos. También existe la rama técnico-administrativa que se subdivide en diferentes categorías. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley del Servicio Exterior,

<sup>a</sup> *Ibidem.*

corresponde al Presidente de la República hacer los nombramientos del personal temporal. El personal asimilable es nombrado por otras dependencias del Ejecutivo federal y la Secretaría de Relaciones acredita con rango diplomático para facilitar el cumplimiento de tareas específicas. El ingreso se hace por concurso público y existen requisitos previos para poder presentar dicho concurso, También el ascenso se hace por concurso cumpliendo con el requisito de la antigüedad. La tarea de capacitación se ha ido perfeccionando desde 19751 año en el que se establece el Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos; actualmente se ofrece una maestría para los miembros de recién ingreso al servicio exterior,"

## 2.2. Carrera **magisterial**

El programa de carrera magisterial se establece a partir del 14 de enero de 1993 haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992. Dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el Ejecutivo federal, los ejecutivos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se incluyó como uno de los propósitos fundamentales la revaloración de la función magisterial. Para ello se propuso la carrera magisterial como programa tendiente a la profesionalización del magisterio al mismo tiempo que se mejoraran sus condiciones laborales. Este programa se basa en un sistema de promoción horizontal, tomando como referencia la formación académica del docente, con la idea de superar la promoción sólo vertical que se sustentaba en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito. Este programa incluye un proceso de evaluación de las tareas docentes a partir de mediciones objetivas de conocimiento y del desempeño del maestro. Un ejemplo de esto lo constituyen los exámenes aplicados a los estudiantes para medir su aprovechamiento escolar, o los que se aplican también a los maestros. El programa cuenta con recursos ad-hoc que para el ciclo escolar 1996-1997, que comprende los meses de septiembre a diciembre de 1996, ascienden a un total de 375.0 millones de pesos."

" Mario Cristina de la Garza, 'El servicio exterior mexicano', de la Secretaria de Relaciones Exteriores, trabajo presentado en el *Foro Nacional*..

" Juan de Dios Rodriguez, Carrera Magisterial" de la Secretaría de Educación Pública, trabajo presentado en *ibidem*.

### **2.3. Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: proceso de reclutamiento y selección**

El Instituto de Formación Profesional es un órgano desconcentrado de la PGJDF y fue creado en 1939. A partir de marzo de 1996 sufrió una reestructuración importante, convirtiéndose en un órgano técnico que permita a los profesionales que lleven a cabo las funciones encomendadas a la Procuraduría tengan acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad. Los aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público deberán cubrir los cursos de formación establecidos para ese propósito. El ingreso se hará mediante convocatoria abierta y los requisitos consisten en aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicosociales que se realizan. Un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas es quien diseña los programas y planes de estudio englobados en lo que se conoce como Cursos de Formación para el Ingreso (PCAI). Las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país."

### **2.4. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República**

El Instituto de Capacitación de la PGR inició sus actividades en marzo de 1993. Se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios. Para el ingreso existe la modalidad de convocatoria abierta. Se estableció como requisito para la contratación, llevar a cabo y aprobar cursos constantemente perfeccionados desde el inicio de los trabajos del Instituto. A partir de 1994 se han aumentado las horas-clase de los cursos de capacitación y se han revisado los programas existentes de formación, adecuándolos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes con mayor grado de profesionalización. De la misma manera, el Instituto Nacional de Ciencias Penales presta su apoyo impartiendo cursos de actualización y

<sup>12</sup> Rene Gonzalez de la Vega, 'El Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal- proceso de reclutamiento y selección, trabajo presentado en *bidern*

**especialización**. Todos estos procedimientos **están** regidos por la Ley **Orgánica de** la Procuraduría General de la República y su reglamento."

### **2.5. La profesionalización en la prestación del servicio electoral**

La profesionalización del servicio electoral se incluyó como parte del esfuerzo hecho en materia normativa y reglamentaria del Instituto Federal Electoral. Se incluyó la organización y desarrollo de un servicio profesional. Este sistema se concibió para ser políticamente imparcial, reglamentando el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes. De igual manera se contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia. Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que para la primera convocatoria se recibieron 26,700 solicitudes para optar por alguno de los 2,336 puestos que integran el servicio profesional electoral. Fue concebido para alcanzar el rango de sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha una vez que los aspirantes ingresaron al Instituto e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para quienes en definitiva integrarán el servicio profesional electoral.<sup>14</sup>

### **2.6. Sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua**

El sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua fue instituido en 1989 como un primer paso de lo que sería la integración de un programa de servicio civil de carrera. Con este sistema se buscó incorporar a un grupo de profesionistas calificados que desarrollaran su potencial dentro de la Comisión. Esto se logró trabajando de manera

<sup>13</sup> Verónica Andrade, "Instituto de Capacitación' de la Procuraduría General de la República, trabajo presentado a nombre del Dr Marco Antonio Bezares, Director General del Instituto de Capacitación en *ibídem*.

<sup>14</sup> Rubén Lara León, "La profesionalización en la prestación del servicio electoral" del Instituto Federal Electoral, trabajo presentado en *ibídem*.

paralela en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la administración federal, para lograr mayor competitividad en materia de sueldos. La contratación de personal especializado sustituirá con calidad, la cantidad de funcionarios. En 1990 se reclutaron 4,313 personas y se incorporaron 245 al sistema y en 1991 se reclutaron 2,260 habiéndose incorporado 434 especialistas. Actualmente la Comisión cuenta con un total de 2,986 especialistas.

Para el ingreso existe un sistema de calificación que comprende tres parámetros de evaluación: antecedentes académicos, trayectoria laboral y una prueba psicométrica. Para efectos de permanencia se han puesto en marcha programas continuos de actualización y superación profesional y laboral consistentes en apoyos para titulación, impartición de cursos y becas para posgrado. La evaluación implica un proceso tanto de autoevaluación como de la hecha por parte del jefe inmediato superior consistente en otorgar puntos por superación académica, logro de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados de esta evaluación se toman decisiones tanto para la promoción como para la remoción de los funcionarios. Para que el sistema pueda ir transformándose en un servicio profesional de carrera, se integró a los niveles del tabulador a partir de los resultados de la evaluación. Todo esto forma parte de las reglas internas que regulan este sistema."

## **2.7. La profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria**

El servicio profesional agrario se instaura en 1994, sustentado en la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. Este servicio establece procedimientos para el ingreso, permanencia y ascensos que aseguren una alta calidad en el personal de la institución. La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal propiamente de carrera conformado por diferentes categorías. La promoción se lleva a cabo a partir de resultados en los cursos de capacitación o por concurso. La evaluación es un proceso construido a partir de elementos

\* Alejandro Espinosa Villareal. "El sistema de especialistas en hidráulica en la Comisión Nacional del Agua... Como un programa de servicio civil de carrera, trabajo presentado en bitem.

objetivos como son la capacidad en el manejo de la información sobre materia de litigio de la Procuraduría Agraria que deben tener los funcionarios, el examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los funcionarios para mejorar los servicios de la Procuraduría además del voto de los miembros de un Consejo Técnico que organiza estos sistemas. Todos estos elementos se traducen en valores de medición."

## **2.8. Sistema integral de profesionalización: la experiencia del INEGI**

El antecedente inmediato del Sistema Integral de Profesionalización ensayado en el INEGI, es el que se conoció como programa integral de capacitación en 1989, año en el que el Instituto inició un profundo programa de modernización cuyo resultado más visible fue el esfuerzo de descentralización llevado a cabo. A partir de 1993 se puso en marcha el Sistema Integral de Profesionalización cuyo objetivo se orienta a garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional. Esta decisión se tomó debido, entre otras razones, a que el INEGI requiere de personal especializado para participar en la generación y manejo de información estadística y geográfica, lo que implicaba una importante inversión en tiempo y en recursos que valía la pena proteger.

EL SIP se define como un modelo de administración de personal basado en la filosofía de calidad que permite, mediante reglas de operación y objetivos claros, brindar posibilidades mayores de desarrollo en todas las etapas por las que transitan los funcionarios dentro de la institución. La preocupación de fondo para instaurar este sistema fue la de modificar la tendencia a la alta rotación de personal, que representaba un grave problema para la institución. Está dirigido a todo el personal que trabaja en el INEGI. El ingreso se hace por vía de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de los diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato, quién somete a la consideración de una comisión *ad hoc* las propuestas de incorporación con

<sup>e</sup> Luis Fernando Cárdenas Barajas, "La profesionalización del servicio público" en la Procuraduría Agraria, **trabajo presentado** en *ibidem*.

**base en las plazas vacantes**. La promoción **está relacionada con la evaluación** del desempeño y con la capacitación."

Respecto a las dos propuestas de las dependencias globalizadoras se puede señalar que parten del mismo propósito, aunque se puede llegar a distinguir alguna diferencia en su estrategia, sobre todo en relación **ala manera de hacerlas extensivas a las dependencias de la administración pública federal**. Un problema **visible en estas** propuestas.. **es que ninguna de las dos prevé incorporar a este propósito a las administraciones estatales o municipales**. Estos dos niveles de gobierno ofrecen, sin duda, posibilidades enormes para propósitos de profesionalización, y serían ámbitos en donde la instauración gradual de estos programas podría resultar quizá más sencilla., además de que les serian de una enorme utilidad.

De las experiencias **analizadas** se puede decir que hay casos con mayor grado de madurez en el propósito de profesionalizar la función pública. Otras representan ejemplos menos acabados que ofrecen algún tipo de respuesta en relación a algún aspecto de la profesionalización, como podrían ser programas de estímulos, como el caso de la carrera magisterial, o programas de selección como es el caso del sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua o el de la Procuraduría Agraria. También las experiencias institucionales revisadas, **están inmersas en el** propósito de desarrollar programas de profesionalización pero incluyen momentos que enfatizan sólo algunos de los aspectos de esa profesionalización, como pueden ser la capacitación en el caso del Instituto Federal Electoral, o el reclutamiento en el caso del Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o el reclutamiento y la capacitación como puede ser el caso del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República: así también el servicio exterior mexicano enfoca sus alcances fundamentalmente a los temas del reclutamiento y al desarrollo de un sistema de ascensos.

Tanto aquellos casos que incluyen programas más completos, como sería el del sistema integral de profesionalización del INEGI como los que subrayan algún aspecto más particular. representan esfuerzos loables en la búsqueda de una administración más profesional. Hay que decir, sin embargo, que la necesidad de profesionalizar la función pública ha

" Mario Palma Rojo, "Sistema Integral de Profesionalización'. la experiencia del INEGI", ponencia presentada en *ibittlem*

transitado ya de un deseo arropado por buenas voluntades a una urgencia y reclamo social. Experiencias institucionales como las existentes en la administración federal hoy día, requieren multiplicarse en cantidad y perfeccionarse en sus contenidos y alcances.

Para darle viabilidad a proyectos acabados de profesionalización es necesario trabajar en una estrategia que permita seleccionar áreas administrativas que se conviertan en objetivo de la profesionalización. Imaginar cómo descender la propuesta teórica a decisiones que la pongan en operación. Pensar los niveles jerárquicos seleccionados. Delimitar claramente los alcances de los programas de profesionalización y los derechos laborales. Decidir con sentido práctico qué reglas deberán regir estos sistemas, sin que la necesidad indiscutible de contar con un ordenamiento jurídico de orden más general paralice, ante imponderables políticos, las posibilidades de índole más modesta. Todo ello para ponerse a trabajar con la idea de no abarcarlo todo, sino abarcar lo posible, tomando en cuenta las características de cada dependencia y los recursos con los que se cuenta para esta tarea.

# CONSIDERACIONES PARA ESTABLECER EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS\*

Leobardo Ruiz Alanís"

*Aunque la administración es tan importante como la política, porque de ella depende la realización de las decisiones de ésta. se le ha visto como "la cenicienta" de las disciplinas sociales.*

## 1. Precedentes

El sistema de despojo (spoils system) si bien no fue ajeno a las metrópolis europeas, se desarrolló sobre todo en las colonias. México no ha podido superar ese rasgo ancestral...

En EE.UU, la Ley de 1883, posterior al asesinato del Presidente Garfield, fue firmada por el Presidente Chester Arthur después de una eficiente actividad de la Liga Nacional para la Reforma del Servicio Civil.

Según lo constatan Me Murty y Potter cada año después de 1883, no habla sesión en el Congreso de EE.UU. en el que no se presentarán varios proyectos proponiendo la derogación de la Ley del Servicio Civil debido a que su aplicación reducía las oportunidades del patronazgo político

Ponencia presentada en el Foro de Consulta *La Profesionalización del Servicio Público*, en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca, México, el 28 de agosto de 1996

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El servicio civil **es un tema que da lugar a controversias continuas. En** EUA, el "Civil Service" **ha pasado** por muchas **reformas, entre las más importantes se tienen las de** 1936-1937, 1947-1949, 1953- **1955, 1969-**1971 y las de 1978.

El servicio civil está expuesto a vicios como: complejidad burocrática, bajo rendimiento, abuso del derecho que tenían los funcionarios, papeleo y protección a la incompetencia de cierto tipo de empleados públicos.

La experiencia de más de un siglo de EE.UU nos puede servir **al igual** que la de otros países para ahorrarnos errores y sobre todo **para saber** cuales son los obstáculos a vencer, así como **a tener el** ánimo que nos permita permanecer en un proyecto que habrá **de lograrse en algún** tiempo.

## 2. Antecedentes de la profesionalización en nuestro país

El sistema de mérito es un proyecto institucional del Estado mexicano moderno, posterior al populismo. Se remonta a Miguel de la Madrid Hurtado cuando creó la Ley y la Comisión del Servicio Civil, a principios de su mandato. Este intento se desvaneció ante la manifestación callejera en la ciudad de México, y a partir de entonces no se supo más del asunto. Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, si bien la Dirección del Servicio Civil dentro de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público siguió existiendo, no dio muestra de avance para establecer el sistema. Muy recientemente, el Programa de Modernización Administrativa se compromete para la profesionalización de los servidores públicos estableciendo compromisos con fechas precisas.

Considero que en esta ocasión se trata de un programa serio, factible y urgente. Factible porque uno de los principales obstáculos, que era el corporativismo del Estado, está en retirada, y urgente porque cada vez la sociedad tiene mayor claridad de la necesidad de profesionalización de quienes aplican y participan en las políticas públicas.

## 3. Propuesta para el Estado de México

La Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, es la pauta para organizar la carrera administrativa

en nuestra entidad en tanto que unifica los servicios de todos los integrantes de la función administrativa de ambos ámbitos de gobierno sin afectar la autonomía municipal.

La principal ventaja de este enfoque consiste en que se conjuga una cantidad importante de puestos y categorías que permitirían oportunidades más variadas para los ascensos; otra ventaja de este esquema implicarla la libertad de contratación a cada municipio cumpliendo los requisitos establecidos por la Ley y los reglamentos correspondientes.

Las instancias de apelación siendo de tipo general para todo el estado no serían contrarias a la autonomía municipal al igual que los actuales tribunales de arbitraje.

El Sistema de Personal Profesional en el estado pudiera estar a cargo de una entidad pública autónoma encabezada por un director nombrado por el gobernador y ratificado por la Legislatura estatal, con permanencia de 6 años y un subdirector nombrado por los ayuntamientos, que aplicara la ley reguladora de la carrera administrativa y su reglamento, además se debiera crear una instancia de apelación y recepción de quejas para enmendar la violación de la normatividad.

La entidad pública tendría a su cargo el reclutamiento, la formación y el perfeccionamiento de los empleados, así como el establecimiento de políticas de remuneración, clasificación de empleos y establecimiento de criterios de evaluación del rendimiento.

Si bien la inflexibilidad de la Ley impide los abusos, la flexibilidad que permite la irregularidad es dañina: por ello se deberá diseñar un esquema equilibrado que siendo flexible para adaptarse a los cambios del país, mantenga límites claros y rigurosos para prevenir y sancionar en su caso las decisiones de personas como de dependencias y entidades. Debe establecer la evaluación periódica, orientada a mantener actualizado y motivado al personal, así como abierto a las necesidades del cambio que toma en cuenta la experiencia.

Los fraccionamientos de la estructura de personal constituyen motivo de grandes controversias dado que unas y otras opciones tienen ventajas y desventajas. Sin embargo, podemos ver que hay dos tipos de clasificación del personal: la de cuerpos y la de funciones, aquí se podrán medir los efectos de una y otra opción en el modelo que se adopte.

Otro aspecto general de los diversos sistemas, consiste en que en ningún lado hay escalas indefinidas de ascensos, y que éstos constituyen movimientos excepcionales mas que una regla.

Respecto al acceso a la administración pública, el sistema de carrera administrativa busca atraer al servicio a los mejores elementos disponibles, aunque el ingreso no se rige sólo por criterios de eficiencia sino también toma en consideración cuestiones como la justicia social y las oportunidades a minorías en condiciones de desventaja social. Sin embargo, se insiste en la mayoría de los sistemas en la neutralidad política y se establecen medidas para ello; pero respecto a las remuneraciones se debe considerar que su nivel, en relación al mercado laboral, redundará necesariamente en los niveles de calificación del personal de la administración pública. Asimismo, los medios de acceso generalmente están representados por el concurso y la evaluación de conocimientos y destrezas.

De igual forma, deben existir escalas de ascenso y reconocimiento al mérito que conduzcan a los niveles de remuneración y de puestos dentro del servicio. La capacitación permanente y el desarrollo se vinculan a los concursos de mérito para otorgar los anteriores estímulos.

La imparcialidad para conceder los ascensos y otro tipo de reconocimientos, es indispensable para darle credibilidad al sistema, por ello normalmente se establecen instancias de apelación, como tribunales independientes y comisiones especiales.

Las experiencias externas que deben estudiarse, como ya se dijo, son aleccionadoras, pero más útiles son las que se han dado en el país, como las del servicio exterior diplomático, del servicio profesional electoral, las carreras docentes y el INEGI que serian motivo de otro análisis.

# LA FORMACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SITUACION Y RETOS'

José Martínez Vilchis''

La formación inicial de los servidores públicos es un tema tan relevante como polémico ya que pretende revelar cuál es en este momento la situación de éstos, en cuanto a su formación profesional y cuál debería ser la relación entre esos servidores y su grado de preparación académica.

Esta ponencia disertará sobre la preparación mínima que deberían poseer quienes pretenden ingresar a la administración pública en niveles directivos y sobre la situación actual que en este rubro presenta el sector público

En un estudio reciente, Omar Guerrero, corrió el velo de la duda en cuanto a la actual preparación de los administradores públicos, hasta el último censo al respecto que data de 1975. Las profesiones favorecidas con mayor grado de incorporación al sector público. son en orden de importancia las de Ingeniería con aproximadamente el 28%, la de abogado con el 12.3%, la de medicina con el 10.9%, contaduría con el 9.6% en el sector central. A nivel general medicina ocupa el segundo lugar y la abogacía el cuarto lugar.

Las profesiones relacionadas con áreas administrativas no superan el 7% y si consideramos las condiciones que otros países guardan con relación a exigencias para ingresar y promoverse en el sector público. en donde la preparación educativa es alta y el servicio civil o la función pública es el único medio para ascender en la jerarquía administrativa, esta diferencia de estilos y usos político-administrativos ayuda a explicarnos por qué nos encontramos en condiciones desventajosas en

Ponencia presentada en el *Foro de Consulta La Profesionalización del Servicio Público*, en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca. México, el 28 de agosto de 1996.

<sup>11</sup> Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México

cuanto a efectividad y productividad en la administración pública. En total en la administración pública, teníamos hasta 1975 alrededor de 110,000 profesionistas de las 10 principales carreras frente a más de 3 millones de burócratas.

Los valores de disciplina y lealtad como principal condición para ascender en el servicio público resultan, en muchas ocasiones, en un lastre para la productividad y un riesgo de considerar a la administración pública como una posibilidad de fuente de enriquecimiento. La disciplina y la lealtad como valores supremos fueron funcionales cuando había una necesidad de consolidar al naciente Estado posrevolucionario en contra de las asonadas militares; ahora, si bien, son valores que no deben perderse ni menospreciarse, deben tener como acompañantes y precondition a la eficiencia, la preparación y la calidad en el servicio público.

La formación inicial, es entonces un tema relevante para la profesionalización. En mi calidad de director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, considero medular que los profesionistas preparados en estas facultades cuenten cada vez más con adecuados planes de estudio que consideren las necesidades del mercado de trabajo y las demandas sociales del estado y del país. Aunado a ello, es menester aprovechar las oportunidades de apertura que el gobierno propicie para levantar la voz en favor de nuestros egresados y de nuestro gremio. Una oportunidad única lo es la publicación del Programa de Modernización Administrativa (1995-2000) PROMAP que estimula la profesionalización de los servidores públicos, y da un nuevo impulso a los temas relevantes de la administración pública, mismo que había sido dejado en segundo término debido a la atención primordial sobre la economía que se brindó en los años pasados:

Deseo señalar la necesidad de que los gobiernos locales empiecen a estudiar un sistema de servicio público profesionalizado ya sea en una modalidad muy acabada como la del servicio civil (como en Inglaterra), de la función pública (como en Francia) o quizás por la vía moderada de un programa de capacitación y profesionalización gradual, que cada vez exija una mayor preparación en asuntos del gobierno a los que utilizando palabras de David Easton, están a cargo de la asignación autoritaria de valores, es decir los que toman decisiones para distribuir o negar, por ejemplo, los recursos materiales, humanos y financieros que el gobierno

tiene a su disposición. Esto comprendería el nivel de jefe de departamento hasta el de secretario.

**Ello implicaría un cambio de estilo de hacer política que sería indudablemente la resistencia más difícil de vencer, porque significaría a largo plazo la designación de muchos funcionarios importantes con base en los méritos indicados en el programa de carrera, cualquiera que sea su denominación y modalidad.**

### **En dónde se forman los administradores públicos en México**

En México la carrera de Administración Pública es impartida en las siguientes universidades públicas: Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y, Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán) y en las Universidades de las siguientes entidades federativas. Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Campeche, San Luis Potosí, Jalisco (Universidad de Guadalajara), Colima, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa (Universidad de Occidente), Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Es enseñada en dos establecimientos privados: Universidad Iberoamericana y Universidad del Noreste, en Coahuila, además de una asociación civil. El Colegio de México.

**Es cierto que todas las carreras que la Universidad proporciona, no sólo las administrativas y políticas, pueden ser elegibles en la administración pública, pero también es cierto que no todas preparan profesionistas capaces de administrar los recursos de los ciudadanos depositados en el gobierno. Aquí radica la fortaleza del administrador público: entre mayor sea su preparación técnica en las diversas áreas del sector público mayores deben ser sus posibilidades de incorporación al trabajo, y si a la preparación técnica se le acompaña la sensibilidad política tan necesaria en México, estaremos ante la presencia de un servidor público profesional, que no requerirá de la amistad del jefe para ascender, y útil al México que hoy requerimos.**

A mi criterio, los puntos relevantes a considerar para mejorar la formación de los servidores públicos son:

**La redistribución de tareas entre los tres ámbitos de gobierno y la redacción de un documento que especifique más claramente las tareas**

que el Artículo 124 ó el 115 constitucional asigna a cada uno de ellos. Se trata de revertir la tendencia centralista tan arraigada en nuestra cultura. Para 1987, había 3,751,000 trabajadores en la administración pública mexicana. De ellos, 3,071,000 pertenecen al gobierno federal (81.9%), 454,000 a los gobiernos estatales (12%) y 226,000 a los gobiernos municipales (6.0%).

Omar Guerrero habla de una mutación del federalismo entre 1930 y 1987. Para 1930 el ámbito de gobierno tenía aproximadamente 50,000 trabajadores. Hay una superconcentración en el Distrito Federal que tiene por lo menos la mitad de los trabajadores de todas las entidades.

Es imprescindible revertir esta situación y equilibrar más la distribución de los trabajadores en las diferentes instancias de gobierno en aras de una verdadera reforma del Estado.

- La idea del personal de confianza debe revalorarse y reestructurarse para dar paso al personal con méritos profesionales.

A nivel nacional, las carreras de sociales aportan menos del 4% de los 802 mandos superiores para 1985, de ellos, Ciencias Políticas aportaba el .87% con 7 servidores públicos muy abajo de Derecho, Ingeniería, Economía, Contaduría y Medicina, por ejemplo.

La profesionalización inclinaría la balanza más favorablemente hacia el gremio publiadministrativo.

- Se debe diseñar un sistema de profesionalización.
- La Universidad vía Facultad y los Colegios participen en las discusiones sobre profesionalización.
- Considerar a esta Facultad como parte del Consejo Directivo del IAPEM y en el Instituto Nacional de Administración Pública.
- Es necesario promover reuniones entre responsables de la enseñanza de la administración pública en las Facultades de Ciencias Políticas y/o Administración Pública, quizás por vía de la ANUIES y los Colegios respectivos, para unificar criterios de enseñanza, de extensión de los estudios, de asignaturas mínimas a atender y de unificación del título si es posible, para responder a las necesidades nacionales y regionales

específicas y también para ser competitivos frente a profesionistas de **otros países.**

Es bien sabido que acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio posibilitarán el intercambio más amplio de profesionistas, pero exigirán una acreditación y reconocimiento a la calidad de los **estudios y de los profesionales en los países en competencia**. Ella es vital para mejorar la formación inicial de los servidores públicos.

**Las asignaturas y los temas relacionados con la administración para el desarrollo como**

Administración de recursos materiales con las funciones de compras, **servicios generales** y control patrimonial

Los diferentes sistemas de control de recursos humanos.

- El control de recursos financieros y el conocimiento de los fundamentos de Contabilidad. Matemáticas Financieras y la Administración de Proyectos son fundamentales

El conocimiento **de las técnicas de políticas públicas.**

**Las discusiones sobre lo que es el buen gobierno y la ética en los asuntos públicos.**

Protección civil.

**El cambiante papel del Estado en el mundo y en los países en desarrollo.**

Todos estos son temas fundamentales e imprescindibles en la formación de administradores públicos.

# FORMACION INICIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS\*

Julio César **Olvera García'**

Uno de los cánones más representativos que permean el espíritu y la propia naturaleza de la administración científica, es el que se refiere a la necesidad de la organización en cuanto a que el trabajador se identifique con los fines de la misma empresa, es decir, los haga suyos, los viva, los materialice, los aprehenda, pues de ello dependerá, en mucho, su posible ascenso, su promoción y colocación en lo que se denomina como éxito.

Sin duda, la premisa anterior se ha convertido en algo fundamental en el ejercicio de la administración, sobre todo en aquella denominada privada, en donde los fines o propósitos de la empresa, gozan de una alta probabilidad de aceptación sin discusión alguna.

En el espacio público no es tan sencillo, máxime si se busca escudriñar esta situación desde una coordenada más académica y crítica.

En otros foros, hemos tratado de reanimar la vieja discusión, que, sobre el aspirantismo y la empleomanía, propusieron Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora al inicio de la aún incipiente República federal. Queremos retornar a ello, con el afán de mostrar no tan sólo la vigencia de su pensamiento, sino y acaso más, las probabilidades de avanzar en la erradicación de estos males, que siguen lacerando la acción de lo público

Por aspirantismo entendemos la urgencia de los políticos por vivir a expensas del erario público situación que, de manera natural, generará parcialidad. Y argumenta Zavala: 'privar a los ciudadanos de sus ventajas es aspirantismo, negárselas a quienes la merecen es imparcialidad". Y la

**Ponencia presentada** en el Foro de Consulta *La Profesionalización del Servicio Público*, en el Centro Cultural **Mexiquense**, Toluca, **México**, el **28 de agosto** de 1996

"Coordinador General de **Enlace del Instituto** Electoral del Estado de México

inquietud sobre el fenómeno continúa cuando se señalan otras características del aspirantismo, a saber.

Colocarse en un empleo lucrativo;

No importa la aptitud, aun cuando en la mayoría de las ocasiones se carezca de ella,

Se creen los únicos en gobernar al mundo; y,

El aspirante lleva consigo la corrupción, la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de aquellos que desean o que han ingresado a las filas del gobierno.

Por su parte, la empleomanía, fenómeno al que hace alusión Mora, consiste en la tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros; el empleomano es, en síntesis, el adulador, el ingrato, es proclive al odio, al descrédito, al chisme y los enredos.

Cito estos dos fenómenos, por su innegable vigencia y su increíble paso por la historia, la que por cierto, ha sido una de sus mejores aliadas.

Con base en lo anterior, podemos entonces comenzar a vislumbrar hasta donde el individuo, llamado en este caso servidor público, es capaz, primero, de tener acceso al espacio público y, segundo, identificarse con una serie de fines y condicionantes que o no conoce, o bien acepta sin tener opción de reflexionarlos.

Durante las últimas décadas, el ingreso a lo que se le ha dado por llamar la burocracia, tiene como rasgo fundamental lograrlo, en buena parte de los casos y sobre todo en lugares de toma de decisiones, **a través de recomendaciones y de imposición.** Aquí el aspirantismo y la empleomanía se convierten en sinónimos de poder e incapacidad. Por supuesto, de un poder tergiversado que tiene como consecuencia **legal, el anacronismo** en su accionar y, pero aún, el alejamiento con la comunidad.

Así, por antonomasia, la identificación con los fines del Estado o no existe, o el servidor público no se preocupa por preguntar cuáles, en realidad, son esos fines. Fines que, por cierto, se resumen en un alejamiento con la sociedad civil.

Queda, pues, hoy, la urgencia de avanzar en aras de clarificar la posición de ese pretendido carácter de servidor público. de tal suerte que se convenga el perfil requerido hace más de 150 años, a saber el funcionario debe ser, sencillamente. justo, prudente e imparcial. Justo, en términos de actuar con legitimidad y legalidad, prudente, que sepa actuar con mesura y prestancia, e imparcial que brinde mayor atención a la cualidades de la gente y no a recomendaciones de partidos, organizaciones o personas. Sin ella, jamás se podrá clarificar ni los objetivos del Estado ni la identificación de éstos en sus servidores.

En este orden de ideas, también es importante tocar un aspecto que de alguna manera incide. tanto en el acceso al espacio público, como en el **desarrollo** del trabajador y del propio trabajo dentro del Estado. Así, debemos tener presente la procedencia de la mayoría de los servidores. Esto es, que provienen de una clase social a la que están obligados a servir.. pero cuyos intereses, al parecer de manera histórica, no son del todo compatibles con los del Estado. Sería la más grande de **la falacias** ignorar el distanciamiento entre sociedad y Estado, independientemente de la teoría que lo sustente.

De aquí, precisamente, se deriva la interrogante siguiente: ¿cómo identificarse con los fines del espacio público, cuando éstos están **categorícamente alejados de los intereses de la comunidad de la que el supuesto servidor pertenece?** ¿cómo y hasta dónde podemos conciliar ese atenuado y lastimoso enfrentamiento? Aquí, ¿cuál es el papel del administrador público en ese enfrentamiento? ¿cómo, desde una perspectiva real, el estudioso y preocupado del fenómeno de lo público puede encarar, conciliar y, acaso más, superar dicha dicotomía? En suma. ¿cómo descosificar al individuo y que afronte, **no que enfrente, esa** supuesta identificación de objetivos con la organización que. además presumiblemente **ella le asigna** un ingreso económico?

Considero que en mucho se podría avanzar a través de la instrumentación de un real y objetivo código administrativo; no de un servicio civil de carrera, pues una idiosincrasia y nuestra cultura organizacional aún distan mucho de ser las deseables.

Debemos partir de las ya mencionadas características del servidor público. de justo, prudente e imparcial, a las que nos atrevemos a añadir las de disposición en el trabajo, construcción de una verdadera mística, y sobre todo, rehacer un nuevo pacto, un nuevo compromiso con la

sociedad civil. Tenemos que ser capaces de reencontrarnos con lo social, con lo verdaderamente nuestro. Estamos obligados, en suma, a generar un nuevo servidor, cuyo estigma y única recompensa sea el saber que se actuó con la mejor de las intenciones, que entierre la vanalidad de que su trabajo tan solo se refleje en un pago quincenal, que si bien sea, con toda justicia, el motivante principal, debe serio aún más la firme convicción de servir y dar respuesta a quien, a pesar de todo, cree en nosotros: la sociedad.

# LA EFICIENCIA DE LA FUNCION PUBLICA : DESEMPEÑO Y PRODUCTIVIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO. LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES Y LOS PERFILES PROFESIONALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

Santiago G. Velasco Monroy"

## Introducción

Este Foro de Consulta deja en claro el interés por realizar un diagnóstico a fondo de la profesionalización del servicio público; un diagnóstico que permita detectar dónde se ha avanzado y en dónde se ha tenido mayor impacto y en qué aspectos de la profesionalización de la función pública. se necesita replantear sus contenidos, para avanzar hacia una profesionalización integral del servicio público.

El Foro, constituye un escenario de gran trascendencia **para** el servicio y la administración públicos, por el gran auge que han tenido los modelos de eficiencia en el aparato público, porque hoy, el gobierno, con un menor número de servidores, ante los procesos de modernización y compactación de sus estructuras administrativas, debe atender a un número mayor y creciente de población que demanda servicios públicos de calidad. Los modelos de eficiencia de la gestión pública, tienen también, un mayor impacto en la opinión pública; la ciudadanía reclama saber que hace el servidor público, qué está haciendo la administración pública y con qué transparencia se están ejerciendo los recursos públicos.

Los trabajos a desarrollar en esta mesa, tienen como propósito, discutir sobre la Evaluación del desempeño y productividad en el servicio", lo que nos plantea, que la sociedad, además de mantenerse informada sobre los grandes logros de la administración y avance en los objetivos de los planes

**Ponencia presentada** en el Foro de Consulta *La Profesionalización del Servicio Público*, en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca, México, el 28 de agosto de 1996

" Subsecretario de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de México.

**de desarrollo, se interesa en conocer cómo se desempeña en forma individual cada servidor público. Cómo es el desempeño en razón de las cargas de trabajo, y qué parámetros de productividad se están manteniendo en el servicio público.'**

La evaluación de las cargas de trabajo y la productividad en el servicio público tienen características muy diferentes a las que se presentan en el sector privada' porque la función pública persigue el bienestar general, el servicio a la ciudadanía, la atención a las demandas de la población, y la ejecución de programas y proyectos que tienen por objeto beneficiar a la comunidad. Aún con estas diferencias, es factible establecer criterios y parámetros dentro del sector público, que orienten a la función pública hacia un proceso permanente de profesionalización que se revierta en un beneficio directo a la sociedad.

## **1. Un acercamiento a los conceptos de evaluación del desempeño y la productividad en el servicio**

La administración pública tuvo un gran auge de crecimiento en su aparato público en la década de los 80 llegando a prestar una infinidad de servicios, incluso, llegó a competir con el sector privado. Pero en la década de los 90 este proceso comienza a revertirse, dando paso a la desincorporación de organismos auxiliares y la refuncionalización de las estructuras del sector central. Este cambio estructural, planteó la necesidad de introducir técnicas específicas **para** la evaluación del desempeño y la medición de la productividad en la gestión pública,

La evaluación del desempeño o de los méritos del trabajador o empleado público, "es la valoración sistemática del rendimiento" en el puesto o labor que desempeña.' La evaluación del desempeño adquiere diferentes denominaciones, que más bien, tiende a identificar **la naturaleza** de los estudios sobre el desempeño en el trabajo o del trabajador, por

<sup>1</sup> *Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal* Toluca, México, Ed. Secretaría de Administración, Diciembre de 1995. Tomo 1. p. 19.

<sup>2</sup> Suárez Díaz, Reynaldo. *Hombres y Empresas. Una Visión* Psicosociológica de la Administración. México, Trillas, 1983. p. 10.

<sup>1</sup> *Ibid*, pp, 204

ejemplo, calificación de actuación, calificación del desempeño; apreciaciones del empleado; registro de ejecución: calificación de méritos; evaluación de la actuación, reporte de desarrollo; medición del desempeño; y, programa de evaluación de recursos humanos.'

Por su parte, la evaluación del trabajo, es "el procedimiento sistemático para apreciar la importancia de cada trabajo en sí mismo y en relación con los demás trabajos dentro de la **organización**" La evaluación del trabajo o de los productos que se generan en el servicio público, es el elemento para medir la productividad **en una área** específica **del aparato** público o en forma comparativa, derivar los índices e indicadores de la productividad en la administración pública.

En este caso, una eficaz formulación de la política de evaluación de los recursos humanos, "esta relacionada con una correcta selección del personal. orientación. capacitación, con la delimitación de funciones, la eficiencia de la organización". La política administrativa para la evaluación del personal y de la capacidad de gestión pública, es una política estratégica, acorde con las necesidades del cambio estructural en el aparato público.

La evaluación del desempeño del servicio público, va en forma paralela a los procesos de mejoramiento de la atención a los usuarios, las acciones de simplificación y descentralización administrativa, el desarrollo institucional y la gestión pública social. La productividad en el sector público, conlleva a la función pública a desempeñarse en escenarios de incertidumbre, a un gobierno por resultados y una administración que racionaliza sus recursos y optimiza sus resultados.

**El desempeño y la productividad en la administración pública, son también parámetros para definir la política de profesionalización de los recursos humanos. Porque a través de la medición de la capacidad de trabajo de la gestión pública, se sabe qué se tiene, con qué recursos humanos se cuenta y qué tipo de programas deben de elaborarse en el**

Grados, A. Jaime; Beutel Pacher. Otto y Castro, Marco Antonio. *Calificación de Méritos Evaluación de la Conducta Laboral* México, Trillas. 1980, p. 13.

Suárez Díaz, Reynaldo *Op Cit* p 204

*s Ibirl* p 205.

sector público, así como, el achicamiento al que puede llegarse como límite en el aparato público, y el grado de expansión que puede adquirir la función pública al **capacitarse** y elevar su desempeño **en las tareas** públicas.

## 2. Las estructuras organizacionales y la evaluación del desempeño y la productividad en el servicio público

La evaluación del desempeño y la medición de la productividad, son técnicas desarrolladas por la administración de personal, son metodologías de tipo valorativo-funcional, dado que el estudio o diagnóstico administrativo, tiene un gran impacto en la evaluación de los resultados en términos de costo-inversión. Es decir, se valora la capacidad de trabajo presente del empleado, así como sus resultados en forma individual y dentro del grupo, y sus potencialidades funcionales futuras dentro de la organización.

En efecto, es posible destacar, que la evaluación del desempeño y la productividad de los empleados, en términos administrativos, son:

- a) Para encauzar y motivar al colaborador hacia un mayor entendimiento de los principios y objetivos de **la empresa**.
- b) Para propiciar una adecuada comunicación entre jefe y subordinado mediante el análisis sistematizado de la forma y grado en que se logra el cumplimiento de las tareas, y también de las finalidades del puesto,
- c) Para identificar **necesidades de entrenamiento** y desarrollo **de personal**.
- d) Para saber a quiénes hay que considerar cuando exista la posibilidad de un ascenso o esté vacante un puesto normal o de confianza.
- e) Para conocer el grado de integración **del personal con los intereses de la organización**.<sup>1</sup>

Los sistemas de evaluación del desempeño que se han venido explorando por la administración de personal, son mecanismos que tienen

<sup>1</sup> Grados, Jaime A. et al. Op. Cit. p. 16.

como propósito fundamental, detectar los mejores perfiles del personal dentro de la organización. Y en este sentido, detectar al personal más calificado y con mejores méritos para cumplir con las tareas y funciones de la organización

Entre los sistemas administrativos de evaluación, se tiene, el método de los rangos o jerarquización, método de las comparaciones apareadas; método de la apreciación hombre a hombre el método gráfico; el método de selección forzosa, y el método de descomposición en factores y asignación de puntos.'

Estos métodos tienen el acierto de detectar cuando no se está cumpliendo con la tarea o función dentro de la organización, pero difícilmente podrán describir el perfil profesional óptimo de un empleado y su capacidad de refuncionalización, reaprendizaje y adaptación a un modelo de organización eficiente.

Desde la perspectiva de la Teoría de la Organización, la evaluación del desempeño y la productividad en las organizaciones, se realiza con el apoyo de la técnica de el Análisis de Puestos, la cual permite, detectar con gran precisión "lo que cada trabajador hace" y "las aptitudes que requiere para hacerlo bien", es decir, la precisión de las labores del puesto." Entendiéndose por 'puesto', "el conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal".

El análisis de puestos, se enfoca al diagnóstico de dos aspectos fundamentales, la "descripción del puesto", que es el conjunto de operaciones materiales a realizar por el trabajador, y, la "especificación del puesto", que son los requisitos de habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones de trabajo que implica una labor.' Este tipo de análisis se realiza para cada uno de los puestos -operativos y directivos- de la estructura de la organización

Suarez Díaz, Reynaldo. *Op. Cit* pp 207-209

Reyes Ponce, Agustín. *El Análisis de Puestos*. México, Limusa, 1982. pp. 1314.

° *Ibid*, p. 15-16.

*Ibid*. p. 18.

Un enfoque integral de la evaluación del desempeño y la productividad en el servicio público, que conjunte la aplicación de los sistemas de evaluación administrativos de las áreas de personal y el del diagnóstico de Análisis de Puestos por el área de organización, está en la experiencia que ha resultado para la administración pública, el estudio o técnica Delphi, que tiene como forma de trabajo, la colaboración de grupos interdisciplinarios, dedicados a la realización de un monitoreo y exploración más amplio, sobre el problema en cuestión."

El proyecto Delphi para la evaluación del desempeño de los recursos humanos en el sector público y de su productividad, es una estrategia que debe adaptarse a las circunstancias y requerimientos del aparato público; sobre todo, porque el estudio original, ha sido utilizado para apoyar los procesos de modernización de la gestión pública. Esta técnica no puede dejarse de lado, en el proceso de profesionalización de la función pública y para la evaluación de los modelos de eficiencia que se están aplicando en la administración pública.

### **3. Comentario final. El desarrollo institucional de las organizaciones públicas y la profesionalización de la función pública**

El Programa de Modernización Integral de la Administración Pública estatal, plantea dentro de sus estrategias el desarrollo institucional de las dependencias del Poder Ejecutivo y la profesionalización del servicio público. Esta es una de las vertientes, cuyo impacto en la gestión pública evidencian las tendencias hacia una gestión pública social en el aparato público. La modernización que se persigue tiene su origen en los sistemas de gestión de la administración, siendo el de los recursos humanos el eje para el desarrollo de los modelos de eficiencia en la función pública.

El desarrollo institucional en las organizaciones públicas es sustantivo para la aplicación de las acciones de profesionalización del servicio público, que tienden a desarrollarse en forma institucional e integral -colaboración y participación de las dependencias del Poder Ejecutivo-,

" Delbecq, Andre L., et al Técnicas *Grupales para la Planeación*. México, Trillas, 1989 pp. 32-34.

de forma tal, que la política de profesionalización cumpla con los objetivos de un cambio modernizador de la gestión pública.

La administración pública en sus mecánicas de trabajo, debe dar pauta a los sistemas de consenso, del cual, este Foro de Consulta, es un ejemplo, para diagnosticar a partir de las propias experiencias de los servidores públicos, investigadores y especialistas en la materia. Pero también, debe profundizar en el sistema de coordinación intra e interinstitucional que permita el cruzamiento de recursos humanos y haga más eficaz y eficiente los resultados de la administración pública. El cambio en el aparato público estatal tiene que tener como resultantes el mejoramiento del servicio y de los servicios públicos: que la sociedad se sienta satisfecha de su gobierno y de su administración.

# LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO FRENTE A LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA\*

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón'

La continua transformación social y la necesidad de actualizar y fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, hacen pertinente diseñar nuevos esquemas de capacitación que coadyuven al desarrollo integral, no sólo del ámbito gubernamental, sino de la sociedad en su conjunto.

La administración pública para la consecución de un desarrollo integral, debe conjuntar actitudes y aptitudes humanas.. procesos y procedimientos ágiles y sencillos, sistemas y estructuras institucionales que sirvan e impulsen el proceso de transformación y de progreso a través de factores educativos, socioculturales y socioeconómicos, de modo que cada ciudadano y la sociedad en general, alcancen una mejor satisfacción de sus aspiraciones y sus necesidades más apremiantes.

La administración pública a través de diferentes mecanismos administrativos, debe procurar dar racionalidad a la complejidad de los fenómenos políticos. económicos y sociales cada vez más dinámicos y complejos en sus estructuras y relaciones.

La profesionalización de los servidores públicos aunado al uso de **esquemas adecuados** de planeación, son factores que sin duda permiten vincular los medios a los fines, y procurar la eficiencia en el desempeño, optimizar los recursos y en general cumplir con los objetivos de desarrollo y bienestar **a los que aspira** la sociedad, creando a su vez la oportunidad de dignificar y enriquecer la función pública.

Ponencia presentada en el Foro de Consulta La *Profesionalización del Servicio Público.* en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca, México, el 28 de agosto de 1996.

\*\* Jefe del Departamento de Investigación del Instituto Electoral del Estado de México.

La formación profesional **es una estrategia** fundamental para mejorar el desempeño y las condiciones laborales de la fuerza de trabajo, combatir el desempleo estructural y contribuir a solucionar los problemas de competitividad que enfrentan algunos sectores productivos. Estas dificultades se asocian a deficiencias en el uso y manejo de los recursos productivos, relacionados **en forma** directa con las debilidades en la formación, con las limitaciones de calidad y cobertura en los programas de capacitación y recalcificación y con la **ausencia** en el dominio de nuevas técnicas y tecnologías requeridas.

**El cambio como signo de nuestro tiempo, plantea la necesidad de que** la administración pública actúe como un medio que vincula al gobierno con los ciudadanos anteponiendo siempre el interés general a los intereses particulares o grupales como punto de contacto y de unión entre la autoridad pública y la libertad individual bajo la premisa de actuar como elemento dinamizador de la modernización.

Lo público da oportunidad de que la vida sea aceptada y estimulada como una fuerza creativa realizadora y portadora de importantes iniciativas que puedan vertirse a la sociedad. Cuando las iniciativas individuales encuentran terreno propicio **para** su desarrollo, la vida pública es más consistente, dado que lo particular es con base en las libertades subjetivas civiles, se expresa como una opción organizada que puede aprender y satisfacer necesidades comunes. Lo común nace de la identidad, adaptado por **las sendas** de las banderas **liberales, las cuales** permiten que **las iniciativas** individuales y grupales pueden tener expresión y presencia amplia y plural.

La gestión del cambio debe fomentar la calidad en el servicio, lo cual hace necesario que la formación y actuar de los servidores públicos demuestren una sólida formación profesional y conjuguen su ejercicio con la sensibilidad, capacidad de concertación, honestidad, voluntad y creatividad, que son atributos indispensables para un servicio público moderno e innovador.

En este sentido la modernización administrativa cobra gran importancia al constituirse como un elemento imperativo fundamental para coadyuvar al incremento de la productividad y una exigencia del avance democrático, **no debe ser una meta por sí misma ni una moda pasajera, sino un proceso** continuo, integral de largo plazo, condición de permanencia y perfeccionamiento de las instituciones gubernamentales y garantía de un

mejor servicio ala sociedad ala que se debe y en la cual encuentra su razón de ser.

Hay buen gobierno cuando la administración publica estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social, cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social, cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los aspectos de orden común, cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación, que plantea la necesidad de fundamentar las acciones del gobierno con miras a su fin primero buscar el bien común, al argumento que hoy se traduce en modernidad.

La modernización no sólo debe circunscribirse al sector administrativo, sino conjuntamente en lo económico, político y social a efecto de propiciar mejores niveles de bienestar.

La profesionalización de los servidores públicos y la modernidad debe regirse por verdaderos principios de eficiencia, eficacia y productividad de modo permanente y constante, resultado de la planeación y no de respuestas aisladas y parciales.

Se requiere fomentar la dignificación y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la comunidad.

La administración pública requiere de un nuevo modelo de gestión sustentado en una filosofía de aprendizaje social de cambio y en una filosofía innovadora de valores y pautas de actuación del servidor público.

La formación profesional debe realizarse sobre las bases de la especialización funcional.

El aprendizaje para el cambio debe ser de orden individual, organizacional.. social y en relación a sistemas temporarios la superación de las prácticas tradicionales y de resistencia a mantener el status, podrá dignificar el sentido de la prestación del servicio y de la propia función pública.

**Hoy en día la formación del profesional en la administración pública, debe garantizar que en el ejercicio de la función pública, todos los intereses se subordinen al derecho y a la aspiración de una administración con mayor productividad sin lugar para el ocio y el desperdicio, en que la eficiencia esté vinculada íntimamente con los valores políticos y sociales que den sentido y trascendencia al gobierno con el fin de evitar prácticas discrecionales.**

La modernización y la profesionalización de la administración pública, **son elementos inminentes del Estado y son acciones insustituibles que permitirán al servidor público cumplir con los cometidos constitucionales y las aspiraciones sociales. En este sentido debemos tomarla palabra del C. Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, quien ha señalado que la profesionalización del servidor público permitirá continuar con los programas de trabajo, avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, aprovechar experiencias y conocimientos del personal y no se interrumpa el funcionamiento administrativo. De igual modo el servicio de carrera debe facilitar, como se ha expresado anteriormente, la capacitación para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuyan a un mejor servicio para la sociedad.**

**El servicio profesional de carrera debe considerar realmente la aplicación y uso de un Código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional y prácticas discrecionales.**

Por las inercias y fuerzas que persisten y recursos que se requiere, difícilmente la profesionalización y las acciones de modernización podrán ser concretadas en el corto plazo; sólo acciones sistemáticas, **permanentes, integrales, graduales e inducidas, en las que participen los diferentes sectores sociales** podrán dejar resultados tangibles y satisfactorios.

# REFLEXIONES SOBRE LA FORMACION PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS'

Gerardo Albarrán Cruz'

## 1. Antecedentes y situación actual

Las políticas y acciones emprendidas por los gobiernos posrevolucionarios contribuyeron determinadamente a la consolidación del Estado mexicano y por consiguiente, a un importante crecimiento de la administración paraestatal, expansión que fue alentada por la industrialización del país y que, en la década de los setentas, adquirió especial fuerza con la creación de numerosas empresas públicas y fideicomisos. Cabe hacer notar que un alto porcentaje del personal que ingreso al servicio público en esta época, lo hizo fundamentalmente con base en criterios subjetivos, a recomendaciones políticas y familiares o bien mediante presiones o negociaciones sindicales.

A esta vía de acceso no fue ajena tampoco la administración central, y fueron pocos los casos en que el ingreso a la administración pública se sustentó en la experiencia, en la capacidad o en un perfil profesional idóneo para desempeñar determinado cargo público. La administración pública se caracterizó en gran medida por la improvisación, por la carencia de creatividad e innovación para solucionar los problemas públicos, por estructuras administrativas anquilosadas, con organizaciones jerárquicas verticales incapaces de responder con oportunidad y eficacia a las demandas cada vez más cambiantes de la ciudadanía

La formación profesional de los servidores públicos no fue, durante décadas, un tema que motivara por parte de nuestros gobernantes una

Ponencia presentada en el Foro de Consulta *La Profesionalización del Servicio Público*, en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca, Mexico, el 28 de agosto de 1996

Coordinador de Difusión y Vinculación del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

atención prioritaria. Las actividades de capacitación desarrolladas, normalmente no se realizaban en forma integral y permanente, y en otros casos, se efectuaban bajo un programa o enfoque aislado o descontextualizado. Tampoco se efectuaron diagnósticos adecuados que permitieran detectar las necesidades de formación y capacitación o la realización de evaluaciones para conocer su verdadero impacto social y la utilidad de sus resultados

La administración pública mexicana adolece actualmente de mecanismos claros y objetivos de selección y de programas institucionales de mediano y largo plazo que fortalezcan la formación de recursos humanos profesionales. En la mayoría de los casos, los servidores públicos sustentan o complementan su formación a través del ejercicio cotidiano de sus tareas administrativas. La escasez de recursos financieros es otra limitante que tienen las dependencias públicas para promover la formación y profesionalización de sus empleados públicos. En otras ocasiones, los programas de actualización o formación de directivos comprenden horarios que prácticamente impiden la participación de los servidores públicos. Las excesivas cargas de trabajo y la consecuente ampliación indiscriminada de sus horarios es otro impedimento. Cabe resaltar que esta situación tiende a generar la deshumanización del servidor público y afecta también sus relaciones personales y familiares.

Nuestro país no tiene tradición en materia de formación de recursos humanos para el sector público. No olvidemos que es hasta principios de la década de los cincuenta, en 1955, cuando se forma una institución nacional dedicada al estudio de las ciencias administrativas y al mejoramiento de la administración pública en México, y consecuentemente a la formación de servidores públicos mexicanos; me refiero al Instituto Nacional de Administración Pública. En los años siguientes, con este mismo propósito pero a nivel local, se empiezan a constituir los institutos estatales de administración pública (IAP's). Cabe señalar que en décadas anteriores a la creación del INAP y de los IAP's, no existían organismos o instituciones especializadas que desarrollaran sistemáticamente tareas en materia de formación y profesionalización de servidores públicos.

Por otra parte, es hasta 1958 cuando se establece en la Universidad Nacional Autónoma de México, la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Desde entonces la carrera ha sido impartida en otras instituciones de educación superior del país y permanentemente se han reformado o reestructurado los planes y programas de estudios, con el

objeto de evitar, cada vez más, el divorcio aún existente entre los requerimientos institucionales de servidores públicos altamente capacitados y el perfil profesional de los futuros administradores públicos que egresan de las universidades mexicanas, formación fundamentalmente teórica y desprovista de las herramientas para solucionar problemas concretos y cotidianos de nuestras sociedades y gobiernos.

Por otra parte, en los ochentas el modelo de desarrollo caracterizado por una preponderante intervención del Estado mexicano en la economía y la sociedad fue severamente cuestionado y revisado. A fines de esa década y a principios de los 90, la presencia gubernamental experimentó una radical reducción al implementar el gobierno federal un profundo proceso de desincorporación de empresas públicas, el cual implicó, entre otras cosas, la disminución de su planta laboral y la racionalización de sus estructuras administrativas, con el objeto de optimizar y hacer más eficiente su labor

Ante este nuevo escenario caracterizado principalmente por el adelgazamiento del aparato administrativo, la contracción del gasto público y la creciente participación social en tareas públicas, el gobierno federal dio a conocer a principios del sexenio el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 El programa contempla un servicio profesional de carrera en la administración pública, que en su etapa inicial **considera una vez efectuada la selección y garantizada la capacidad individual del servidor público, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos.**

Una de las líneas de acción establece que "a partir de 1996. las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación **destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos, a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de la calidad en la atención de la población y la mejora de los estándares de servicio y promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías**". Asimismo, el programa contempla para el próximo año, el **establecimiento de un "sistema integral de desarrollo de los recursos humanos"** y la aplicación de "procedimientos más rigurosos en la contratación de los servidores públicos."

En el ámbito estatal, actualmente se trabaja para una futura Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios", cuya **formulación al parecer** contemplará la implantación de un servicio civil de carrera en las administraciones estatal y municipales. El Estado de México tiene ante sí, el reto y la oportunidad de convertirse en vanguardia **en este** tema, como ya lo hizo antes en legislación electoral y en otras materias.

En suma, se observa por primera ocasión a nivel nacional y estatal, voluntad política para promover el establecimiento de un servicio público de carrera e impulsar los correspondientes programas y acciones que en forma permanente y efectiva contribuyan a la formación profesional de los servidores públicos mexicanos.

## **2. La importancia de la formación profesional de los servidores públicos**

Promover e institucionalizar en el sector público la formación profesional de los servidores públicos es un asunto prioritario que no admite demora ni pretextos. La sociedad y el Estado evolucionan vertiginosamente y requieren de estructuras administrativas y de personal público cada vez más profesional y con mayor capacidad de respuesta ante la complejidad de los problemas que enfrentan las gestiones públicas modernas.

**Las exigencias de elevar sustancialmente la calidad de los servicios públicos y de propiciar mayor participación social en la "cosa pública", en los planes, programas y políticas públicas, nos remite necesariamente a incrementar la capacidad de gobierno de las instituciones públicas y, con ello, garantizar mínimos de gobernabilidad democrática.**

La formación de directivos públicos en este sentido, contribuye decididamente al mejoramiento de la productividad y eficiencia de la administración pública y, con ello, a la legitimidad del propio gobierno.

La formación profesional de los servidores públicos adquiere suma importancia al implicar entre otros aspectos: **el desarrollo de las habilidades directivas; el trabajo en equipo; la utilización de tecnologías; la administración adecuada del tiempo; y el mejoramiento de las relaciones de coordinación y comunicación con las demás unidades administrativas.**

La capacitación y formación profesional de los servidores públicos es una actividad fundamental e ineludible que deben desarrollar los gobiernos sí realmente aspiran a mejorar el funcionamiento de su aparato administrativo y, por ende, a cumplir en forma eficaz los cometidos públicos que tienen encomendados.

### **3. Propuestas para fortalecer la formación profesional de los servidores públicos**

Promover la participación de los tres ámbitos de gobierno, de universidades, asociaciones y colegios de profesionales, en foros, seminarios, mesas redondas, etc., con el propósito de generar propuestas viables y consensos que permitan diseñar programas en materia de formación de servidores públicos o fortalecer o reformular los ya existentes. Al respecto es conveniente aprovechar la infraestructura y experiencia con que cuentan instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y sus respectivas secciones estatales, así como las universidades donde se imparte la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Impulsar e institucionalizar programas integrales de capacitación y formación que abarquen a la totalidad de las dependencias y servidores públicos pero que reconozcan siempre, sus características heterogéneas, tipo de actividad y magnitudes propias, y que se sustenten en enfoques de calidad total en la administración pública. Los programas deben evitar también, la dispersión o duplicidad de los esfuerzos, así como la ausencia de acciones de formación profesional en determinadas dependencias y organismos públicos.

Fortalecer la comunicación entre las universidades y los gobiernos, con el objeto de que los planes y programas de estudio de la carrera en administración pública respondan al tipo de profesionales requeridos en las dependencias y entidades del sector público. En este proceso de retroalimentación que permite una mejor formación y actualización de los futuros administradores públicos, las instituciones vinculadas con el estudio y desarrollo de las ciencias administrativas deberán desempeñar un importante papel. Cabe

destacar al respecto, que las actividades de formación y capacitación de los cuadros para la administración pública deben realizarse, invariablemente, antes del ingreso y durante el ejercicio de la función pública.

Procurar el establecimiento de un servicio civil de carrera que **comprenda en la etapa de selección de aspirantes a ingresar a la administración pública**, el cumplimiento de criterios estrictamente objetivos basados fundamentalmente en los méritos, las capacidades y la igualdad de oportunidades para todos, y que además de garantizar el derecho a la estabilidad laboral, contemple la posibilidad de continuar la formación y actualización del personal, así como el **logro de ascensos con base en evaluaciones objetivas derivadas de la productividad y eficiencia** que cada servidor público demuestre durante el desempeño en el cargo. Debe ponderarse también la posibilidad de **establecer un sistema** de reclutamiento por oposición. Para ello sería conveniente retomar y perfeccionar las experiencias que en este tipo de concursos tienen las universidades.

Consideramos que la modernización de la administración pública **sólo podrá tener éxito si se acompaña o se sustenta en la formación y profesionalización de los servidores públicos**. Ambos objetivos se condicionan y complementan mutuamente. Por ello para impulsar una nueva cultura administrativa en el país es fundamental que los gobiernos y todas las instancias involucradas en el mejoramiento de la función pública, promuevan desde la esfera de su competencia, un cambio radical en las actitudes y aptitudes de los servidores públicos **federales, estatales y municipales**. **En este sentido resulta también de suma trascendencia**, que el personal público apoye, participe y esté plenamente convencido de las bondades de desarrollar una **carrera administrativa bajo estas características**. **Sin su concurso y participación** será muy difícil que cualquier proyecto prospere.

Es necesario diseñar e instrumentar programas de formación que no **sólo coadyuven a la profesionalización y eficiencia de los servidores públicos, sino que además destaquen la responsabilidad de éstos**, en la dirección y ejecución de los procesos de cambio en las administraciones públicas; para cumplir adecuadamente estas tareas es indispensable que conozcan también, el contexto político, económico, social y cultural donde se desarrollan y que dominen la **utilización de nuevas tecnologías administrativas como la gerencia**

**pública, la gerencia social y las políticas públicas. Deberán impulsar el cambio en la administración con visión del futuro y con responsabilidad ante el presente.**

En virtud de que una mayor formación y profesionalización de los servidores públicos implica mayor productividad y eficiencia, así **como una mejora en la capacidad para proporcionar obras y servicios públicos, es primordial que este incremento se traduzca en mejores remuneraciones económicas, y que este mecanismo de compensación sea incorporado a cualquier programa que se establezca sobre la materia y que sea, a la vez, producto de métodos confiables de evaluación del desempeño profesional** tarea en la que todavía nos falta mucho por hacer.

Es necesario corregir la diferencia que en muchos casos persiste todavía entre las remuneraciones del personal público con respecto al personal que presta sus servicios en el sector privado. No es ético **ni justo que se le exija a un servidor público más trabajo o se le deleguen mayores responsabilidades sin las remuneraciones económicas correspondientes**

Finalmente, reconocemos que el establecimiento de un servicio civil **de carrera entraña complejos problemas y demasiados retos.. pero consideramos también, que los actores involucrados tienen ahora más que nunca, la inaplazable e insoslayable tarea y responsabilidad de emprender con prudencia y decisión, profundos cambios que nos permitan contar con una administración moderna a la altura de las circunstancias cambiantes del futuro, y con servidores públicos más profesionales y comprometidos con una de las más nobles actividades humanas: la de servir con vocación y mística a sus semejantes.**

## Bibliografía

**Guerrero**, Omar, *La formación profesional de los servidores públicos en México*. México, IAPEM-CLAD-AECI-UAEM, 1995. 343 p.

Lahera, **Eugenio**, "**Nuevas orientaciones para la gestión pública**", en *Revista de la CEPAL* Núm. 52. Santiago de Chile, abril de 1994. pp. 33-48.

*Revista Administración Pública*, Núm. 89. **Reflexiones sobre administración pública**. México, INAP, 1995. 252 p.

*Revista de Gestión y Política Pública*. México, CIDE (varios números).

*Revista IAPEM*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (varios números).

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.

# LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO A TRAVES DE LA CALIDAD TOTAL EN MEXICO'

Eduardo **Rodríguez Manzanares**"

La administración pública en México enfrenta cada día mayores retos y compromisos con la sociedad, a la cual se debe y están dirigidas todas sus acciones. Su labor trasciende más allá de los límites fronterizos de cada región; rebasa religiones, razas, ideologías, es decir, el impacto de su presencia puede pronosticar equilibrios o desequilibrios sociales, como consecuencia del conjunto de decisiones que asuman los gobernantes, o los tomadores de decisiones.

El inicio de la administración del Dr. Ernesto Zedillo marca una pauta en los nuevos rumbos o, en palabras de Ricardo Uvalle, "derroteros de la vida estatal" para establecer mecanismos o formas de compromiso entre las instituciones públicas y ciudadanos, en sus distintos órdenes o ámbitos de gobierno -federal, estatal y municipal- y del gobierno con los servidores públicos, lo que conlleva a un pacto diferente sustentado en la comunicación y la coordinación.

1995 es el inicio de una de las labores más arduas a las que se enfrenta el gobierno mexicano: convocar a la modernización de la administración pública, bajo el programa del mismo nombre, periodo 1995-2000. Para lograr servicios de primer mundo, o más bien, de calidad a nivel competitivo, es necesario atender los cambios que la sociedad demanda de la administración pública, y que espera respuestas efectivas y eficaces, con una cobertura mayor a la que anteriormente se acostumbraba practicar, donde la sociedad reclama, pero también exige con apego a derecho, contar con los medios mínimos de subsistencia, así

Ponencia presentada en el Foro de Consulta *La Profesionalización del Servicio Pública* en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca, México, el 28 de agosto de 1996.

\*\* Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

como de los servicios públicos básicos, en términos de calidad y oportunidad. La salud, la alimentación, la seguridad, la pobreza, entre otros, no pueden ni deben esperar, se requiere de la intervención clara y decidida del gobierno, para hacer frente a la realidad de la población mexicana.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 considera cuatro grandes subprogramas: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y/o Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público. **Precisamente en este último subprograma quiero hacer referencia en esta oportunidad.**

El servicio público su nombre lo dice, es vocación, sentido de responsabilidad y honestidad con que debe actuar todo individuo, llamado servidor público, que esté al frente de cualquier tarea o actividad, sin importar nivel jerárquico, al interior de la administración pública, en sus diferentes ámbitos de gobierno. Es tan digno estar en el nivel federal, como en el estatal, y más aún, en el municipal. Su labor trasciende tanto en la medida que busca responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos, siendo éstas cada vez más complejas y a un ritmo creciente.

El servidor público ha sido calificado por años como un agente negativo para el desarrollo de una sociedad y, por ende, de un Estado, caracterizado por la ineptitud, ineficacia, ineficiencia, pero sobre todo carente de credibilidad y de profesionalismo en las tareas que desempeña. De ahí que uno de los fenómenos como la corrupción sea hoy un grave problema a enfrentar por el gobierno en turno. Los esfuerzos han sido muchos, **emprendidos por otras administraciones públicas, tales como la de Miguel de la Madrid, caracterizada por la 'renovación moral', o la de Salinas de Gortari, "preocupada" por combatir la pobreza, y que ahora como consecuencia de los programas emprendidos en esa administración viven más mexicanos bajo la sombra de la pobreza extrema.**

En México encontramos un sinnúmero de limitantes y restricciones que enfrenta el gobierno para hacer frente a los grandes problemas del país, sin embargo, es sabido que los mismos no se han enfrentado de fondo. **En otras palabras, no atacamos de raíz las grandes cuestiones sociales, propiciando, entre otras cosas, la desacreditación de las autoridades gubernamentales, o de quienes están al frente de esas responsabilidades.** La acción estatal **es parte medular de las relaciones Estado-sociedad,**

donde la formación, entrenamiento y rendimiento profesional de sus cuerpos burocráticos es clave del éxito en dicha acción estatal.

La improvisación, las decisiones desde el escritorio, la falta de criterio y sentido común.. la deshonestidad, el derroche de recursos, el papeleo, la centralización, por citar algunos, han caracterizado la actuación del Estado en este fin de milenio. sin que hasta ahora se vislumbren nuevos caminos de la vida estatal Nos hemos olvidado que el Estado es el medio más idóneo para que la sociedad pueda convivir pacíficamente de acuerdo con la pluralidad de sus intereses y contradicciones.

Hay que recordar la misión del Estado'. contener los conflictos, lograr el bienestar social e individual, así como garantizar el goce de libertades públicas como condición para que el desarrollo de la sociedad sea progresivo.

El Estado moderno debe caracterizarse por exigir el dominio de un saber profesional. Es así como la profesionalización de la función gubernamental y administrativa es una condición para que los asuntos relacionados con el interés común sean atendidos con eficacia, eficiencia y en términos de calidad.

La necesidad de contar con servidores públicos aptos para salvaguardar los intereses primordiales de una sociedad, con lealtad al servicio y a su vocación es un elemento central que el Estado debe observar y procurar. Un Estado que tiene servidores públicos competentes y leales tiene mayores opciones de practicar debidamente la política, ejecutar la administración y formular políticas para atender reclamos sociales, necesidades públicas y demandas en competencia. El logro estatal no queda en lo abstracto. se traduce en realidades y evidencias que son susceptibles de evaluarse como conquistas, insuficiencias y carencias.

El papel de los servidores públicos, la capacidad que impriman a sus responsabilidades, los resultados que éstos den a la sociedad, será la imagen que pueda dar un Estado, la fuerza que pueda adquirir, la legitimidad que afiance e incremente en la sociedad misma. En su comunicación con la sociedad y sus organizaciones públicas.. el Estado tiene en sus servidores públicos un punto vital de apoyo para conseguir consensos. Por ello, la profesionalización del servidor público es trascendental, y es una necesidad imperiosa que obliga al Estado a mirar

sus estructuras administrativas, su marco normativo, pero sobre todo, mirar en sus servidores públicos, individuos con un alto sentido de servicio a la sociedad, comprometidos y corresponsables del quehacer estatal, que trabaje en la gestión, hechura, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos que tienen por objeto racionalizar el desarrollo de la sociedad.

La función pública se ve sometida a una importante revisión desde hace dos décadas y coincide, por una parte, con el desprestigio aludido, pero también con un cambio muy profundo en la organización de los aparatos administrativos públicos en el contexto de la modernización de largo aliento emprendida, y que se ha identificado de manera genérica como reforma estructural del Estado.

En la actualidad la sociedad mexicana modifica o intenta modificar la relación con el Estado, el gobierno y la administración. Deja de ser una sociedad pasiva y empieza a exigir servicios de mejor calidad como un comportamiento menos arbitrario e ineficaz por parte de la administración. Este elemento está en la base de cualquier propuesta de cambio o reforma. Recuérdese que nuestra tradición autoritaria y centralizada ha dejado como saldo una administración lejana de los ciudadanos, y un descrédito de sus acciones mismas, lo que ha puesto en peligro la legitimidad del poder, por parte de la clase gobernante de este país.

Hacer más profesional la función pública es una necesidad urgente. Esta profesionalización debe ser entendida como la articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas rectoras del desempeño de los funcionarios y empleados en la administración pública. Estos mecanismos deben permitir la selección considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. El individuo debe adaptarse al puesto, y no el puesto al individuo, como comúnmente ocurre en el ejercicio profesional del servicio público en nuestro país.

Hoy día se requiere que el servidor público sea productivo, creativo, con sentido de innovación, de reflexión y autocrítica de su quehacer; los nuevos problemas públicos exigen soluciones innovadoras, tratamiento no convencional sino creativo, revisar su cobertura e impacto en los espacios de la vida política.

Una nueva concepción de los problemas públicos obliga a situarlo en los márgenes no sólo de su naturaleza e influencia, sino de su consenso, opciones y valores. Significa esto que el carácter político de los problemas públicos son para los Estados y sus administraciones públicas elemento clave en el arte de gobernar. Dirigir una sociedad es una tarea ardua, heterogénea, desafiante e ininterrumpida que demanda del servicio público eficiencia continua, pero también exige calidad en el servicio que se ofrece o hace llegar a la ciudadanía, en lo particular, y a la sociedad, en lo general.

### **¿Por qué calidad total en la administración pública?**

Con esta interrogante quiero acercarme a un tópico descuidado y considerado impropio del lenguaje de lo público, cuando en realidad se trata de una exigencia cada vez más pronunciada por la sociedad, que espera del Estado una respuesta no sólo pronta y expedita. sino en términos de calidad de los servicios y las funciones que tiene encomendadas, en aras de transformar la administración pública en un ente más moderno, eficaz y sensible a las demandas de la ciudadanía.

La calidad total es testimonio de innovación organizacional, y se define como "el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la agencia organizacional".<sup>1</sup>

En este sentido, la calidad total es punto toral para revisar, reactualizar y revitalizar la calidad misma de la función pública. La administración pública debe sumar y no restar, ser elemento de empuje y no estorbo a la acción estatal, que propicie la creatividad de sus ciudadanos y no la inhiba en trámites

Así, la cultura de la calidad total emerge como uno de los detonadores del cambio económico y social. Se trata de un cambio de fondo donde lo inmóvil de las estructuras organizacionales debe eliminarse. La calidad total implica alterar, modificar, reformar e impulsar transformaciones en las

estructuras del' poder para darles un impulso dinámico, propositivo y realizador. Esto significa ampliar la participación grupal) **en el análisis, la discusión y la toma de decisiones.**

La calidad en los servicios públicos es un asunto que puede ofrecer consensos, pero también disensos; cuando la calidad de los servicios públicos es deficiente o errático se altera profundamente la relación gobierno-ciudadanos. Relación que ingresa en el terreno de lo político y en el cual los ciudadanos como electores castigan o ratifican su confianza a través del voto en el gobierno. Los servicios públicos en la óptica del gobierno tienen que mejorarse continuamente, siendo la calidad el atributo de un producto o servicio para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, implica, a su vez, reducir los procesos, mejorarlos y simplificarlos, pero también atendiendo a las necesidades de aquéllos.

Por eso, la administración pública debe ser más productiva y eficiente para contribuir a incrementar la legitimidad del Estado, sin demeritar el fin que éste persigue. Se requiere asumir nuevas conductas por parte de las organizaciones gubernamentales; actitudes traducidas en acciones y hechos concretos y precisos que muestren el esfuerzo y atención que implica la prestación de servicios públicos; se requiere mejorar las estructuras administrativas ya existentes, o bien, modificar aquellas que obstaculizan la labor estatal; se requiere de la voluntad política de los gobernantes y de hacer suyo el proyecto de revitalizar, fortalecer y transformar la administración pública para acercarla a la sociedad.

Es el mundo de la vida pública y política la lógica para situar el desempeño de los servidores públicos. Así, la calidad total no se agota en su propuesta de cambio organizacional y de mejoramiento de las estrategias de gestión'. El éxito de la calidad total en los asuntos del gobierno depende no sólo de la voluntad política para estimularlo, sino también de la actitud de cambio de los servidores públicos en favor del ciudadano, que rescaten su verdadera y auténtica vocación de servicio.

Todo programa de calidad total debe considerar a la competencia, la productividad y la excelencia como la trilogía que mueve y da vida a los estados y a sus administraciones públicas para ser mejores. La calidad total ". está considerada como una opción factible de cambio organizacional y funcional que puede coadyuvar a alcanzar un desempeño

gubernamental y administrativo que permita un acercamiento positivo entre los ciudadanos y el Estado`<sup>2</sup>

La calidad en los servicios y en las prestaciones es un reto para nuestra administración pública. Apostar en la calidad significa eficacia, responsabilidad, productividad participación y, sobre todo, respeto al ciudadano como ser humano, digno de reconocerle sus derechos y necesidades que le son vitales para su desarrollo, y el de la sociedad bajo una visión macro social.

Es necesario que la administración pública modifique su relación con los ciudadanos, de comportamientos tradicionales a nuevas formas de relaciones y actitudes frente a las demandas sociales que exigen mejores servicios. Es preciso asumir un cambio en las respuestas de la administración pública a los ciudadanos, donde debe cumplir con el principios de legalidad y ofrecer un máximo de bienestar con el mínimo de costos posibles.

Los retos de la administración pública son innumerables. Si bien es cierto que nunca habrá suficientes recursos para dar respuestas a las demandas sociales, es preciso optimizar y saber administrar los escasos recursos disponibles; debemos asumir y entender que los tiempos de abundancia no existen en el presente, que siempre habrá limitantes o restricciones, pero sin embargo, esto no debe ser obstáculo para brindar calidad en el servicio público, cuyo propósito sea atender directa y transparentemente las demandas de la sociedad y que no puede ni debe esperar, de lo contrario.. continuaremos en el engaño y simulando que la administración pública está al servicio de la sociedad y que se preocupa por ésta.

Los discursos o mensajes populares deben ser desterrados de nuestro sistema político, dejar a un lado la demagogia que no conduce a nada positivo. y sí enardece a un pueblo que vive miserias, explotaciones y violaciones de sus derechos humanos. Pasar de la palabra a las acciones es imperativo del Estado mexicano, acercar la administración pública al ciudadano es deber de todo servidor público, y no valerse de aquélla para intereses exclusivamente particulares o elitistas. Uno de los mejores

<sup>2</sup> Uvalle Berrones, Ricardo "Formación de Directivos y Calidad Total en los Servicios" en *Revista del IAPEM* No. 24, Octubre - Diciembre 1994 p34

mecanismos de la clase política en el poder es hablar con transparencia, con la verdad y con hechos; el trabajo tenaz y constante es una herramienta que alienta y fortalece a la función pública.

La importancia que representa el servicio público, y al cual estamos llamados, es hacer de éste una actividad que ennoblezca al individuo, en la medida que coopera en la atención de las necesidades básicas de la sociedad; es, como invita el Dr. Zedillo, profesionalizar la labor y vocación de todo servidor público que encuentra en esta tarea la corresponsabilidad de su misión, anteponiendo sus intereses personales por los intereses de la Nación.

# LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO VISTA DESDE EL INSTITUTO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL\*

Jorge Castillo **Magallón'**

## 1. La problemática

Para hablar de la productividad en el sector público es necesario empezar por su concepto. La productividad la defino como la capacidad de utilización de los recursos. En el caso del sector público, como la naturaleza de su actividad es el servicio, el enfoque de la productividad debe ser diferente al del sector privado, que mide su productividad en función de las ganancias obtenidas.

**Siempre ha sido importante el tema de la productividad para el sector público del país, pero lo es más ahora que México se ha insertado más plenamente a los procesos de globalización y modernización internacionales. Su ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT ( hoy Organización Mundial de Comercio, OMC), y luego el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, abrieron otras posibilidades de exportación e importación, convivencia e intercambio con los países miembros de esos esquemas internacionales, pero lo incluye en una dinámica de competencia en calidad y precio de sus productos y servicios, que exige un ajuste total de sus formas anteriores.**

Las primeras condiciones para que esos organismos internacionales aceptaran la membresía de México, fue la modificación de su legislación

Ponencia presentada en el Foro de Consulta *La Pmfesionalizacdn del Servicio Público.* en el Centro Cultural Mexiquense, Toluca, México, el 28 de agosto de 1996.

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

referente a la inversión extranjera y a los esquemas arancelarios y fiscales de todo tipo, para adecuarse a los que predominan en los países líderes a nivel mundial. Pero eso fue sólo el principio, porque también se hicieron adecuaciones a su legislación agraria y laboral, a su legislación y prácticas electorales, a su legislación y prácticas educativas, al tamaño y destino de su presupuesto, así como al tamaño y funcionamiento de la administración pública, etc., por lo que para México fue un cambio radical. Con estas decisiones, cambiaron los conceptos de soberanía y nacionalismo, tan caros a los gobiernos posrevolucionarios de 1914-1976 en el discurso oficial, que llevaron incluso, a plantear la discusión acerca de la modificación de los libros de texto gratuito de Historia para la educación primaria en 1993.

## 2. La productividad en el sector público

Analizar el problema de la productividad en el sector público es plantear el problema del desarrollo en el país, dado que hay una correlación estrecha con las formas institucionales. Podemos decir que el subdesarrollo económico del país se refleja en un subdesarrollo de las formas administrativas del sector público y privado y de todas sus formas de existencia, producto de la presencia de formas de institucionalización incompleta en los ámbitos público y privado.

La productividad del sector público, es decir, la capacidad de uso de los recursos públicos para **realizar sus** fines de servicio **a la sociedad, la** mediremos aquí de dos formas: como efectividad y como capacitación.

### 2.1. La productividad en el sector público como efectividad

La productividad del sector público como efectividad, se relaciona con la capacidad del sector público para dar respuesta a todas las demandas de la sociedad, que podemos identificar con la macroadministración, esto es, el diseño general de todo el sistema de la administración pública para satisfacer la demanda social en un tiempo y con una calidad determinados.

Aunque desde siempre ha existido una preocupación del sector público por mejorar la capacidad de satisfacción social, especialmente a partir de la industrialización sustitutiva de importaciones que realizó el país a partir de los años 30, es hasta los años 70 cuando se dan los pasos más firmes

hacia la reforma administrativa, con los Presidentes Echeverría y López Portillo y la elaboración del Plan Global de Desarrollo, los cuales se consolidan con el Presidente de la Madrid y la creación del Sistema Nacional de Planeación. la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM) mecanismos que siguen vigentes hasta la fecha

Hasta 1976. el sector público creció en forma continua en sus aparatos administrativos y en empresas paraestatales (dentro del modelo del Estado empresario), como una forma para mejorar su capacidad de respuesta frente al creciente proceso de industrialización y complejidad de la economía y de la vida social, y como una forma de generar empleos distintos a los del sector privado.

Las crisis económicas que se vivieron en el país, especialmente a partir de 1982, han traído como consecuencia los procesos de adelgazamiento y contención de los aparatos administrativos y empresariales del sector público, política que se concreta con el Presidente Salinas de Gortari en la reforma al Estado mexicano, para dejar de ser empresario y dedicarse a las labores de prestación de servicios a la sociedad y a las normativas de regulación y control de la vida nacional.

La política de adelgazamiento ha ido acompañada de la tecnificación de los sistemas y equipos, con lo que el sector público hace más trabajo con menos recursos. Pero además, la moralización y el castigo a las formas de corrupción entre los funcionarios públicos ha traído como consecuencia el aumento de los mecanismos de supervisión y control de las gestiones públicas, con lo cual se desea lograr la efectividad y transparencia. Se pretende que el dinero escaso con que cuenta el gobierno se pueda aplicar al máximo en las obras y servicios a los que está destinado.

Con la política de tecnificación y racionalización del sector público, no sólo se incorporaron más especialistas en administración y economía en los altos puestos directivos, sino que a partir de 1982, con Miguel de la Madrid, toman el poder para no dejarlo hasta ahora. Antes, lo extraño era el funcionario con estudios de posgrado y más aún con estudios en el extranjero. Con las nuevas generaciones de funcionarios, cada vez es más frecuente que los mismos cuenten con posgrados y también, que los hayan obtenido en el extranjero.

Con estas modificaciones a los planteamientos globales de concebir, construir y operar la administración, se ha tratado de dar mayor efectividad al sector público.

## **2.2. La productividad y el desempleo del sector público**

**Tres son los factores que inciden directamente en la productividad del sector público: sus sistemas administrativos; el nivel de desarrollo tecnológico de sus instalaciones, equipos y mobiliario; y la capacitación de los recursos humanos.**

Aquí se hablará fundamentalmente de lo que ha hecho el sector público para aumentar la calificación de la fuerza del trabajo del país en general y del gobierno en particular.

Para abordar este tema, se partirá del diagnóstico presentado por el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994 y del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

### **2.2.1. Factores limitantes al crecimiento de la productividad**

Algunos factores limitantes al crecimiento de la productividad, son los siguientes.

Las disparidades e insuficiencias por la heterogeneidad de la planta productiva; la orientación proteccionista de las políticas económicas; las insuficiencias en la formación y desarrollo de los recursos humanos; la falta de impulso a la educación; las limitaciones de la capacitación para desplegar todo su potencial de desarrollo en la formación permanente de los recursos humanos, ya que su aplicación se ha hecho en forma inconstante y dispersa, a pesar de la amplia red de instituciones públicas y privadas destinadas a ofrecer dichos servicios.

## **3. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, prevé la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública y establece los lineamientos de empleo y productividad en los siguientes términos.

### **3.1. Reforma del gobierno y modernización de la administración pública**

El plan considera que una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población y un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y para el avance democrático.

Se establecen las líneas de acción siguientes:

Promover la descentralización administrativa, para acercar la administración a la ciudadanía; profesionalización de los servidores públicos, para dar continuidad a los programas de trabajo; sistema de control y rendición de cuentas, que permita una mejor fiscalización del uso de los recursos; modernización de la gestión pública, mediante la revitalización de sus esquemas de trabajo, reorientación de incentivos, simplificación de procedimientos y modernización de los métodos de gestión. Se necesitan esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población; simplificación y adecuación del marco normativo, para actualizar la normatividad de las funciones globales y de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público; responsabilidad de servidores públicos, a través de modernizar la legislación y aplicaciones en la materia

### **3.2. Empleo y productividad**

Por lo que respecta al empleo y la productividad, el plan establece:

La mejoría en las condiciones de vida de los mexicanos solamente será posible con un crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales; se deben promover los procesos productivos que absorban grandes cantidades de mano de obra, porque es el capital más grande con que dispone el país; y resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación y capacitación de los trabajadores del país.

### **3.2.1. Dificultades que enfrenta la capacitación para el trabajo**

Entre las dificultades que aquejan la formación de recursos humanos para el trabajo, están las siguientes:

Divorcio entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales; el modelo ha puesto más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito del educando; falta coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado; no existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación; y hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación actuales, que impiden la incorporación fácil de nuevos conocimientos.

### **3.2.2. Estrategias**

El plan propone **las estrategias siguientes:**

Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa; establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente; flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo que hagan posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida.

Con la aplicación del Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se pretendió y se pretende atender las necesidades de modernización de la planta productiva nacional, para la modernización de la calificación de la fuerza de trabajo del sector privado y necesariamente la del sector público, por la relación estrecha entre ambos procesos.

## **4. La productividad en el sector público y las acciones del ICATI**

Con lo dicho **previamente quedó establecida la idea de que ahora el gobierno debe trabajar más con menos recursos**, para lo cual las alternativas son la simplificación y modernización de su administración; la modernización tecnológica de sus instalaciones, equipos y materiales; y la

capacitación de su personal disponible, sea para que mejore lo que ha realizado siempre o para que haga cosas adicionales a las que ha hecho.

Una de las estrategias del ICATI (en coordinación con la Dirección General de la Previsión Social de la Secretaría del Trabajo estatal, así como con el Consejo Federal para la Calidad Integral y la Modernización. CIMO), para sumar esfuerzos y multiplicar resultados fue la vinculación interinstitucional.

A raíz de la devaluación, en febrero de 1995, el ICATI respondió con una propuesta integradora que permitía la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos, para aprovechar mejor los recursos disponibles y para aumentar los servicios destinados a apoyar a los desempleados, así como a los micro, pequeños y medianos empresarios, en respuesta a la capacitación para el trabajo (dirigida a desempleados) y en el trabajo (para los que ya trabajan).

De esta forma, quedaron coordinados en acciones de capacitación para el trabajo el sistema DIF estatal y los DIF municipales, los organismos de atención a los indígenas como el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (estatal) y el Instituto Nacional Indigenista (federal), así como las escuelas técnicas del estado atendidas por la Dirección de Educación Técnica, de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, todos ligados en torno a los cursos de capacitación del Programa de Becas para Trabajadores Desempleados (PROBECAT). La coordinación consistía en que las dependencias y organismos promovían los cursos, el PROBECAT los financiaba, el ICATI los impartía y los coordinaba.

Por lo que se refiere a la capacitación en el trabajo, las acciones quedaron integradas por la Secretaría de Desarrollo Económico, las Direcciones Generales de Industria, Minas y Promoción Externa, Abasto y Comercio, Turismo y el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México, por la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, el CEDIPIEM (que coordina y apoya financieramente las empresas de los indígenas), por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, las Direcciones Generales de Desarrollo de Productores, Fomento Agroindustrial y la Protectora de Bosques, y por la Secretaría del Trabajo, el Consejo Estatal de Productividad y Competitividad y la Dirección General de la Previsión Social. En este caso, igualmente, las dependencias y organismos promovían los apoyos, CIMO y el ICATI

financiaban, y este último también impartía la capacitación y coordinaba el programa. Los apoyos surgen de un proceso de sensibilización de los empresarios, un diagnóstico y un plan de mejora, del que pueden surgir asesorías especializadas para nuevos diseños de productos, distintos materiales de fabricación, otras formas de comercialización y administración, o cursos diversos de capacitación, todo lo cual conforma un proyecto productivo para cada caso.

**El ICATI pudo financiar los cursos de capacitación en el trabajo, con el dinero resultante de los ahorros presupuestales que tuvo por la operación masiva de cursos PROBECAT, que pagan a los instructores y aportan los materiales para los cursos.**

**La efectividad del programa lo miden los siguientes números: en la capacitación para el trabajo, en 1994, el ICATI capacitó a 17,612 personas y en 1995 a 32,234; en la capacitación en el trabajo, en 1994, el ICATI capacitó a 1,671 personas y en 1995 a 5,304.**

**Adicionalmente al programa anterior, que fue muy importante, el ICATI, dentro de sus capacidades y posibilidades ha asumido parte de la responsabilidad de impartir los cursos técnicos destinados al personal que trabaja para el Gobierno del estado en apoyo a la Dirección de Desarrollo de Personal y a los servidores que trabajan para los municipios, con lo cual, el ICATI ha contribuido de manera importante a mejorar tanto la productividad de los servidores públicos del Estado de México, como la de la planta productiva de la entidad.**

**Para lograrlo, no sólo ha generado sus propias ideas sino que han surgido de la relación estrecha con empresas de vanguardia como Sony, Dupont, Enrico, De Lorenzo, Robert Bosch, Famsa, Cervecería Cuauhtémoc, etc., sostenidas muchas de ellas por convenio y con las dependencias gubernamentales del sector público federal y estatal. Ello ha traído como consecuencia la modernización de las instalaciones, equipos, personal y sistemas didácticos con que imparte la capacitación, por lo cual las acciones van en la dirección exigida por la situación actual del estado y del país.**

# REFORMAR EL GOBIERNO'

Rodrigo Sandoval Almazan''

Es cierto que he escogido un título atrevido. Pero la hazaña de profesionalizar el servicio público no es para menos. En la actualidad se habla mucho de la reforma del Estado, y curiosamente en esta reforma no se contempla la correspondiente al burocratismo del gobierno. Si se encuentran cambios constitucionales.. de leyes electorales, que modificarán el sistema político. Pero no existe referencia a la reforma del gobierno.

En si misma la reforma del gobierno, puede abarcar varias hipótesis Partiendo desde su relación con el gobierno hasta su propia composición interna. En este trabajo, sólo analizo una de ellas, para mi gusto la primera, la reforma del servicio público.

## 1. El problema

La historia actual nos ha involucrado en un complejo proceso de cambio. Tenemos una gran cantidad de variables a considerar para ejercer el gobierno. El poder omnipotente del Estado Nación se ha reducido frente a la pluralidad y la heterogeneidad de las sociedades. La globalización de la información y los problemas comunes que atacan a todo el orbe, son retos cada vez mayores que requieren de un conocimiento profundo, decisiones mesuradas y especialistas en distintas materias.

Nuestra sociedad mexicana en particular ha aumentado considerablemente su participación en los procesos de toma de decisión en el gobierno. Su propia historia la pluralidad de sus ideas, la

Ponencia presentada en el Foro de Consulta La *Profesionalización del Servicio Público*, en el Centro Cultural Mexiquense Toluca, México, el 28 de agosto de 1996

Analista en la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral del Estado de México.

heterogeneidad de sus actores han generado un nuevo marco de acción donde actuará el gobierno.

El medio de estos retos y de los innumerables que vienen, el gobierno se ha quedado a la zaga. El primer reconocimiento que debemos hacer es que estamos lejos de ir a la par de estas transformaciones tan veloces. La sociedad en cambio, se ha vuelto, más exigente, propositiva y participativa. El gobierno le convence cada día menos y exige mucho más. De tal suerte, ve en el gobierno un aparato improductivo, una maquinaria obsoleta que no le produce lo que necesita.

El gobierno, para la sociedad se ha convertido en una enorme carga. Es ahora un aparato histórico que se ha quedado para mostrarse en los museos. La función de gobierno debe revitalizarse, y la única manera para lograrlo es volviendo a construir el gobierno.

Partamos del hecho de que **las tareas de** gobierno pueden dividirse en dos campos muy amplios de acción: 1) **los sistemas**, y 2) las personas.

### **1.1. Los sistemas**

Según diversas teorías de la organización, los sistemas son la forma en que se organizan las distintas instituciones. En teoría podemos tener sistemas tan elaborados que sean la evidencia de cualquier otra organización de gobierno, pero en la práctica, es decir, en las personas, estos sistemas no se llevan a cabo.

En cambio, tenemos ciertos subsistemas que el personal burocrático si acepta, o si no los acepta cuando menos se resigna a trabajar en ellos.

El primer subsistema es el llamado "bomberazo", cuyo nombre técnico en mucho describe su capacidad de "apagar los fuegos" que se presentan en la administración pública. Este "subsistema" se utiliza para alcanzar objetivos en tiempos reducidos, presionando al personal, sin mayor planeación y con la única urgencia que representa tener un trabajo a tiempo, aunque se pudo tener antes. No sólo eleva los costos políticos y económicos que puede generar, sino que además reduce la eficiencia de las decisiones. Las decisiones de los "bomberos" en la mayoría de los casos no resuelven el problema, resuelven la coyuntura, el problema permanece. Y en algunos casos ni la coyuntura resuelve.

Este sistema tan peculiar se acepta en organizaciones tan grandes como pequeñas. Responde sobre todo a la inoperancia de los sistemas establecidos, y a la falta de planeación de altos funcionarios. El bomberazo "apaga fuegos, no el incendio".

Un segundo subsistema es la organización de puestos al interior de la estructura de gobierno. En este subsistema que conocemos todos por el amiguismo y el compadrazgo, puede entenderse a partir de dos ideas: la primera es que el gobierno forma parte del botín político del gobierno en turno, y la segunda, es que la propia estructura del gobierno carece de una organización estable y adecuada para realizar sus tareas, de ahí que ocurran las improvisaciones en los puestos Explico brevemente ambas

El gobierno cambia cada seis o tres años, según sea el caso. El personal que ha adquirido cierto nivel de experiencia en esos años es despedido. En cambio, ingresa al servicio nuevo personal con tareas nuevas y nula experiencia. Se acomodan según intereses, relaciones, y en pocos casos acorde a sus capacidades. Lo importante es el sueldo, las prestaciones, el puesto donde se pueda corromper y la supuesta inmunidad que les otorga el ser servidores públicos. Así, el gobierno pasa de ser una institución de servicio público profesional a un lugar de escasos resultados y altos costos para la sociedad

La segunda idea, ausencia de una estructura estable y adecuada. Cada gobernante que llega a una institución modifica su estructura. Con cambios de nombre o la generación de nuevas secretarías, unidades o departamentos pero realiza cambios. Dispersa funciones. Busca organizar desorganizando. Es presa del vicio del poder. controlar todo y a todos. No existe hasta el momento una estructura de puestos sólida, mucho menos un catálogo de puestos que asigne el hombre de acuerdo al perfil y que sea respetado. Existen las instancias, existe el catálogo, pero no hay norma que regule o lo haga respetar. Son solamente adornos del sistema que lo legitiman En este orden de ideas. el cambio en las estructuras debe obedecer a las exigencias de la sociedad y a los retos futuros. No puede ser objeto del capricho de un gobernante Y sí por el contrario, debe ofrecer expectativas de que, cualquier modificación en la estructura redundaría en efectos inmediatos sobre la sociedad.

Otro subsistema más, planeación vs. decisión política. Este subsistema tiene una premisa lógica: es más importante la decisión política que todo un sistema de planeación Sin embargo, la decisión política se ha

convertido en el mayor obstáculo para hacer planes. Aunque en el corto y en el largo plazo, los planes sean mucho más productivos que la decisión política.

Es claro que este subsistema genera a su vez distintos sistemas decisorios, pasando de la autoridad máxima hasta llegar al empleado más humilde. Todos ellos se sujetan a la decisión en lugar del plan. Lo mismo hacen en todos los casos, pasando por encima de decisiones anteriores, manuales de organización, estructuras, puestos o funcionarios. La decisión política dependiendo de su ámbito de acción no discrimina entre qué es más importante, sino se cumple sin chistar eliminando cualquier forma de planeación o de organización interna.

Ultimo subsistema: el subsistema político. Tal vez el más importante y donde engloben los anteriores. El sistema político mexicano generó a la par su propia estructura burocrática. Misma que ha venido arrastrando los vicios y males del primero. No es gratuito que muchos de los subsistemas arriba mencionados tengan su origen en el sistema político. De hecho, y aquí se desprende nuestra primer conclusión, si el sistema político no se transforma tampoco lo hará su estructura paralela: el servicio público.

Las condiciones han variado sustancialmente. El sistema político ya no es lo que fue antes, por tal motivo, el cambio de las estructuras de gobierno es imperante. La necesidad obliga a una reformulación de las estructuras del gobierno, haciéndolas más ágiles y competitivas. No hay otra forma, sin embargo, para que esto ocurra, no basta celebrar un pacto frente a las cámaras y reflectores, hace **falta la** gente, el personal, y aquí paso al análisis de nuestro segundo punto.

## 1.2. Las personas

Analizo primero los problemas del personal que laboran en el servicio público y después ofrezco mis conclusiones.

### Los eternos **problemas**

a) *Capacitación y capacidad.* ¿Cuántos funcionarios se encuentran lo suficientemente capacitados como para desempeñar su puesto?... El eterno dilema. Hay hombres muy capaces en la administración pública,

pero no están en el puesto donde pueden desarrollarse. Los hay, quienes con escasa capacitación desarrollan sus capacidades en puestos mínimos y son considerados como grandes hombres. La capacidad no es el estudio o el nivel de experiencia sino la aptitud humana que tengamos para resolver y enfrentar los problemas. No obstante, se ha menospreciado la capacidad en el gobierno. Alentando el nepotismo y el influyentismo por encima de cualquier situación,

*b) El hombre al puesto.* La experiencia de otros gobiernos, y me refiero al alemán y al inglés, es que la estructura de puestos en ocasiones se vuelven inoperante, es mejor trabajar por equipos multidisciplinarios con objetivos comunes. Lo cual vuelve más rico y efectivo el trabajo, sin importar los puestos. Aquí se privilegia la jerarquía ante todo, como el respeto al soberano No es más que una forma antagónica de esperar a ver como se resuelvan los problemas en lugar de propiciar soluciones inmediatas. El hombre al puesto, se transforma así en varios hombres para una misma responsabilidad.

*c) Inexperiencia.* ¿Cómo resolver un problema educativo que tiene padres de familia hartos, millones de niños sin educación, aumento de la delincuencia, al mismo tiempo? El gobernante carece de experiencia para enfrentar problemas más complejos, cuyas variables adquieren dimensiones impensables y que pueden repercutir en futuro cercano. Ya no hay expertos en gobernar, hay expertos en áreas o campos específicos, las distintas áreas han cobrado una amplitud tal que es imposible conocerlas todas El funcionario debe auxiliarse de especialistas, trabajar del brazo con los expertos y tomar las mejores decisiones.

Unido a esto, falta tomar en cuenta la experiencia, y la sensibilidad de los anteriores funcionarios La inexperiencia es la madre de todos los errores.

*d) Inestabilidad laboral.* No hay funcionario que no vea primero por sus intereses que por los de su lugar de trabajo, o bien, del gobierno. El error más grande del sistema No tenemos profesionales laborando con nosotros, sino mercenarios que buscan sobrevivir en tiempos de crisis. La realidad es dura pero transparente. No tenemos gente que ame el gobierno por lo que puede hacer a través de él. Tenemos personal que busca aprovecharse del gobierno para lograr sus objetivos No es un trabajo más, sino un pequeño tesoro temporal. La inestabilidad laboral es el vicio del sistema, causa de la corrupción y del mal desempeño.

e) Falta *de especialización*. ¿Cuántos especialistas en comunicación tenemos en el gobierno?, ¿especialistas en zonas indígenas?, ¿en recursos humanos?, ¿en administración? No hay hombres en las áreas que deben. Mucho menos personal que se prepare diariamente observando los problemas coyunturales para dar soluciones a futuro o a corto plazo. Simplemente, no tenemos especialistas. Si muchos que saben de todo y nada. Los que creen que saben y no saben, y los que de plano no saben nada de la materia o del puesto donde están actuando.

f) *Desgaste del personal competente*. La desorganización del trabajo, [os horarios deshumanizados, el gasto despilfarrador de recursos, la inoperancia de las decisiones, la falta de información, la duplicidad de funciones; en este marco de acción trabajan muchos funcionarios competentes. Funcionarios que finalmente se convencen de la idea del botón político y lo abandonan desilusionados. Funcionarios que pudieron hacer mucho más y que no pudieron.

El personal del servicio público que tenemos está reproduciendo estas conductas, generando otras nuevas, o sobreviviendo **a ellas**, pero lo que estamos creando es un gobierno de chambistas y no un gobierno de profesionales.

## 2. La perspectiva

A partir de este conjunto e ideas, que pudieran ser un muy somero diagnóstico de lo que ocurre al interior del gobierno, ¿qué podemos hacer? Ofrezco algunos planteamientos que resuelvan esta primera hipótesis. Atendiendo al espíritu de este documento que sólo forma parte de un conjunto más amplio que he llamado la reforma del gobierno.

1. *Reinventar el Gobierno*. Así como plantea la tesis de Gaebler y Osborne en su libro con el mismo título. Nuestro gobierno requiere reinventarse, reconstruirse, cualquier término que explique con claridad los cambios que deban ocurrir. Esta reinvención deberá estar basada en un diagnóstico, llevarse a cabo en fases o etapas, y tener una constante evaluación. No estamos experimentando, cambiamos al gobierno, y esa debe ser la decisión política prioritaria para que funcione.

2. *El servicio de carrera*. Promesa anhelada. Cada vez se hace más evidente la necesidad de contar con un sistema profesional de servidores

públicos. Donde se garantice la estabilidad laboral y puede ocurrir la especialización del servidor público. El servicio civil de carrera es la primera alternativa posible, improbable tal vez por lo que diré en el último punto pero muy real.

3. *Administrar el Gobierno.* Tenemos la encomienda de administrar lo público. Tanto servicio como la riqueza común Pero hemos desarrollado la administración del propio gobierno Esta es una oportunidad tardía para hacerlo. Debimos haber empezado antes, pero aún con ello estamos a tiempo de construir el gobierno bajo nuevas bases, más administración, más resultados, menos charla, menos burocratismo. La administración del gobierno debe ser una ciencia de investigación continua.

4. *El Gobierno autosuficiente y eficiente. Metas que no se buscan. El gobierno carece de tiempos para organizarse, ser más eficiente y no depender tanto del presupuesto como de los ingresos propios. El gobierno puede convertirse también en una empresa rentable para la sociedad y productiva para el sistema político. De su organización interna, la regulación de las leyes y su adaptación a los cambios sociales dependerá que consiga este objetivo*

5. *Definir objetivos de Gobierno. Establecer metas y planes es una respuesta a muchos problemas del gobierno, pero tal vez, lo más importante sea decidir si el plan es más importante que la decisión política o se privilegia la decisión política. Este es el dilema eterno del gobernante. Mismo que puede ser aminorado cuando se comparte la responsabilidad de la decisión. Esto es, hacer participes a los otros poderes. a los ciudadanos de las decisiones que se toman en relación con los programas de largo plazo. La decisión será así, una responsabilidad compartida que tomarán todos los actores. Compartir el gobierno.*

6. *Uso de la tecnología como instrumento para aminorar el desgaste y elevar la productividad. ¿Cuántos oficios hojas, podría ahorrar el gobierno si usará el correo electrónico que tienen las computadoras? ¿Podría ser más rápida la respuesta? ¿Podríamos tener oficinas portátiles conectadas via modem en todo el Estado? Si el gobierno optimizara sus recursos y los utilizara adecuadamente tendríamos, necesariamente otro país.*

7. *Unir la función pública, la función de gobierno y la función social El auxilio de los grupos y organismos sociales es cada día más evidente. Sabemos que los grupos de ciudadanos, las Universidades están más*

**cerca de los problemas y saben como resolverlos ¿ Cuántos mecanismos hemos creado para impulsar esto?**

**8. Generar *gobiernos pensantes* no estructuras *operativas*. El gobierno es dirección, sentido, guía, lo operativo ya lo pueden hacer en algunos casos, las consultorías, los despachos, las organizaciones especializadas para resolver estos problemas. Por qué no dejamos de pensar en que somos los únicos que podemos actuar en las tareas para el bien común. Ya existen otras alternativas que vale la pena probar.**

**9. La democracia *tiene* que pasar necesariamente *por la reforma del gobierno*. La democracia en el gobierno es: administrar el gobierno, tener un servicio civil de carrera, que rompa los grupos internos de poder, los intereses, los vicios del gobierno; es también gobernar con transparencia haciendo pública la información gubernamental, mejorando la efectividad, siendo capaces de estar ante el escrutinio del público y del ciudadano. Democracia es forma de vida. Es forma de gobernarnos. Es la manera de conducir el gobierno. Sin ella, muchas de las ideas vertidas en estos nueve puntos, tal vez no se pueden llevar a cabo.**

**En suma, el cambio en el sistema político debe pasar por la reforma del gobierno. La democracia es el instrumento para lograrlo. Sin democracia, no podremos liberar al gobierno de sus lastres. No tendremos servidores públicos que sin importar su militancia, puedan separar sus ideas de su responsabilidad en el servicio público. Tendremos solamente a los mejores trabajadores en el gobierno cuando entendamos que es un gobierno de todos, y eso, solamente nos los dará la democracia.**

**Revista IAPEM Núm. 31 se termino de imprimir en el mes de octubre de 1996 en los talleres de Pliego Impresores S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortes Núm. 402, Col Santa Barbara C.P 50050, Toluca, México Tels 14-01-86, 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje consta de 1 000 ejemplares mas sobrantes para reposición La edición estuvo al cuidado del IAPEM\_**