

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



EL PAPEL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL
PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A .
FELICIANO DALI SANCHEZ LOPEZ

DIRECTORA DE TESINA: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

2000

283491



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco profundamente la orientación que, para la realización de esta tesina, me brindaron los profesores.

Lic. Rina Aguilera Hintelholter
Lic. Martha Alicia Barajas Boyso
Mtro. Roberto Moreno Espinoza
Lic. Rigoberto León Berber
Lic. Huberto Castillo González

También deseo expresar mi gratitud por el apoyo y las facilidades otorgadas para la elaboración de este trabajo a:

Lic. Carlos Arturo Aguirre Islas
C.P. José Carlos Bustos Nuche
Lic. María Alejandra Hernández Salazar

INDICE

Proemio	2
I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD	6
1 El Estado en la sociedad contemporánea	10
a) El nuevo perfil del estado	12
2 Modernización Administrativa	15
a) La reforma de la gestión pública	18
b) El proceso de modernización administrativa en México	22
II. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	25
a) Etica y el factor humano en el servicio público.	28
b) El servicio Civil de Carrera	31
b).1 El caso de México	32
III. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	40
Propuesta	47
Conclusiones	50
Bibliografía	53

PROEMIO

Las diversas necesidades de la sociedad modifican la participación del Estado en ésta. En la medida en que el aparato estatal no atiende los requerimientos y demandas ciudadanas, su estructura administrativa se torna ineficiente, pierde credibilidad y consecuentemente legitimidad.

El aparato estatal creció ante la complejidad de los distintos roles y funciones que asumió, tuvo que normar y regular en exceso, por lo que las estructuras administrativas se tomaron complejas, lo que le impidió reaccionar rápidamente a las demandas y requerimientos de la sociedad. “Esta incapacidad de respuesta, no solamente trajo consigo la pérdida de credibilidad en las instituciones gubernamentales, sino que también dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente”¹, derivando en una profunda crisis en las relaciones Estado-Sociedad, de tal suerte que “la crisis de legitimidad del Estado Contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública”²

Los problemas que enfrenta la administración pública tienen orígenes diversos y complejos; de orden estructural y funcional, normativos, aunado a un contexto de crisis económicas recurrentes, por lo que es necesario modernizarla y ajustarla para que pueda articularse con las demandas de la sociedad, atender y responder rápidamente a nuevos escenarios.

Las acciones de modernización que se han emprendido aún no han logrado generar los cambios esperados. Derivado de las crisis recurrentes se ha sacrificado la modernización y se ha optado por privatizaciones, recortes, austeridad y el desmantelamiento del aparato administrativo. El proceso de modernización en México se ha enfocado más a la parte técnico-administrativa (eficacia y eficiencia), de racionalidad y de eficiencia en la gestión con una visión instrumentalista de la administración pública, relegando el estudio de las nuevas formas de interlocución (legitimidad) e interacción con agentes **externos** no gubernamentales en el diseño de las políticas públicas y la parte de ejecución al **interior** del aparato administrativo.

¹ Cabrero, Enrique. Del Administrador al Gerente Público, Instituto Nacional de Administración Pública. México 1997 p. 30

² Ibid., p. 30

El presente estudio aborda los beneficios que traen consigo los sistemas basados en el mérito y las experiencias en otros países; las limitaciones para su instauración en el sistema político-administrativo de un partido dominante con un régimen presidencialista y una burocracia motivada por conservar el poder; así como las expectativas generadas a partir del resultado de la elección presidencial del año 2000, en la que resultó triunfador el candidato del Partido Acción Nacional.

La propuesta de cambio modernizador debe darse a partir del conocimiento de las particularidades de las dependencias y entidades que conforman la administración pública mexicana, si bien un sistema de servicio civil rígido puede funcionar adecuadamente para algún sector -por ejemplo defensa- para otro sería necesario diseñar un esquema flexible -por ejemplo el económico-, o incluso analizar la conveniencia de que tengan cierto margen para decidir que puestos, por sus características, no entran al esquema de servicio civil -por ejemplo el sector encargado de la política nacional-. Los esquemas de servicio civil deben diseñarse a partir de una visión participativa; en la que las dependencias y entidades se involucren en el diseño de los mismos; descentralizadora, otorgando facultades a las propias dependencias y entidades en su ejecución; flexible; adaptándose a las particularidades de las organizaciones; selectiva, por sectores, procesos y funciones; gradual, iniciar con los mandos medios y superiores y; con la idea de un proceso de mejoramiento continuo, inacabable.

No se trata sólo de modificar estructuras, marco normativo, o simplemente el aumento de responsabilidades del servidor público, sino vincular las expectativas y necesidades del servidor público con la misión, la visión, los objetivos y programas de gobierno, que derive en cambio de actitudes, a través procesos de identificación servidor público-dependencia o entidad y viceversa. Es en este marco en que el concepto de Capital Humano adquiere relevancia como un elemento de inversión, a diferencia del enfoque tradicional en el que se considera un concepto de costo.

Este es el panorama en el que se inserta la necesidad de que las dependencias y entidades evolucionen hacia esquemas de servicio civil de carrera, acorde a cada una de las necesidades y condiciones de las organizaciones públicas; lo necesariamente rígido que permita brindar resultados y lo suficientemente flexible que evite inamovilidad y parálisis de la gestión; que establezca las

reglas para el ingreso, desarrollo, ascenso y retiro de los servidores públicos, en las áreas y puestos de la organización.

La inercia, tradiciones y vicios que han anquilosado a la administración pública, dificultan que el proceso de cambio organizacional inicie desde los niveles operativos, por lo que en una primera fase éste debe ser inducido desde la estructura de los mandos superiores y medios. Mediante su profesionalización los mandos medios constituyen una alternativa viable para la inducción al cambio de métodos y sistemas administrativos.

El ambiente de cambio que actualmente vive la sociedad mexicana ha hecho realidad la alternancia en el poder ejecutivo; con su voto configuró el nuevo escenario político, después de casi setenta años el Partido Revolucionario Institucional ha perdido la presidencia de la república. Entre los retos inmediatos al que se enfrenta el presidente electo, Vicente Fox Quezada está la conformación de su equipo de trabajo y el cambio de servidores públicos de los primeros niveles -en su mayoría priistas-, ya que sólo en la medida que tenga el control sobre la estructura gubernamental le permitirá el control político, de tal suerte que en la medida en que consolide el control sobre el aparato gubernamental, estará en condiciones de realizar las reformas necesarias. “Es la conservación del poder lo que provoca los cambios y no la búsqueda de la eficiencia y racionalidad administrativa, Esta es sólo una justificación”³, ante la necesidad de mantener el poder y la consolidación de una real competencia con los demás partidos políticos; la instauración de esquemas de servicio civil constituye un fuerte incentivo, pues ello funcionará como un *filtro* que le permitirá, mantener en sus puestos a los que demuestren capacidad; aprovechando la experiencia pública en determinados puestos de mando medio, seleccionar a los mejores servidores públicos y consolidar un equipo de trabajo profesional para llevar a cabo sus políticas, asegurar el cumplimiento de los programas de gobierno, mantener en sus puestos a personas afines a su ideología -sobretudo en los niveles superiores- y asegurar la continuidad de sus disposiciones.

Tal como sucedió en diferentes países, la instauración de los sistemas de servicio civil surgió para resolver un problema político más que administrativo, en este mismo sentido se justifica la Ley de Servicio Civil del Gobierno del

³Ballinas, Christopher. Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos. FLACSO, 2000. P. 11

Distrito Federal expedida en junio de 2000, justo antes de las elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En países como Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá entre otros, se han implantado sistemas de carrera civil, por lo que resulta conveniente aprovechar las experiencias y diseñar un sistema a "nuestra medida", que logre aprovechar las ventajas y evite las desventajas de los servicios de carrera tradicionales, que tenga un grado de apertura flexible, en el que permanezcan e ingresen servidores públicos capaces y honrados, con lo cual se generará un ambiente de profesionalización basado en el principio de que permanezcan y accedan los más aptos.

Finalmente se aborda el estudio de caso que consiste en un diagnóstico del proceso de modernización dentro de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En la práctica se viene dando un proceso informal de profesionalización al interior de la SECODAM, en el que el ingreso y ascenso pasa por filtros cada vez más rigurosos; sin embargo, es necesario reconocer que el lento avance en materia de profesionalización es reflejo de lo que sucede a nivel nacional ante la falta de voluntad para impulsar y realizar la reforma administrativa.

No obstante todos estos esfuerzos, aún no se tiene el proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera que de cuerpo orgánico a dichas normas. Los resultados del PROMAP en lo general no han trascendido, salvo acciones esporádicas que se vienen dando de manera aislada en entidades de la administración pública. La instauración de esquemas de servicio civil depende de voluntad política y de la existencia de incentivos para el grupo en el gobierno. Con las expectativas de cambio generados por el presidente electo del partido acción nacional, estimamos que existen condiciones en que pueden instaurarse esquemas de servicio civil, en el mediano plazo, antes de que concluya la administración del ejercicio 2000-2006.

I EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

El origen de la concepción del Estado como organización política se remonta al siglo XVI en la Italia del renacimiento, entre la lucha que sostenía la iglesia católica y el movimiento emancipador renacentista. Nicolás Maquiavelo en su libro "El Príncipe" se refirió a la organización del poder, propio de su circunstancia histórica, señala la necesidad de concentrar el poder en el Estado, dotarlo de autonomía para subordinar los poderes de la sociedad y de la iglesia al nuevo poder político que a partir de entonces detentaría el Estado. En ese periodo surge la idea del Estado como organización política que concentra el poder, producto del ingenio y la creatividad humana, capaz de crear y organizar instituciones destinadas a consolidar la convivencia en común.

La formación del Estado moderno se identifica con una nueva forma de organización política, la cual surge, se desarrolla y consolida a través de los siglos posteriores, convirtiéndose en protagonista de la vida social que abarca todos los aspectos de la sociedad.

La primera fase del Estado moderno surge en Francia; el Estado absoluto se caracteriza por la concentración del poder en un sólo hombre: el monarca, fueron los tiempos del contractualismo en los cuales los hombres ceden sus poderes individuales para constituir un poder supremo que subordine los intereses particulares a los intereses generales. "...Los teóricos del absolutismo...se servirían del contrato social para aislar y encumbrar el poder del monarca, por encima de cualquier otro poder y para darle un fundamento real al derecho divino de los reyes que los autócratas absolutistas reconocían como única fuente de mandato"⁴ del Estado absolutista, nacional y monárquico que surge en Francia, Inglaterra y España, entre el siglo XVI y perdura principalmente hasta finales del siglo XVIII.

Entre el siglo XVIII y XIX la sociedad es presa del poder excesivo que tienen los reyes. Surge "... El antiabsolutismo como resultado de un anhelo de una autoridad contenida, limitada por el consentimiento popular y por el derecho natural, como una búsqueda para eliminar el riesgo del despotismo, de la arbitrariedad, como la voluntad para demoler la doctrina del derecho divino, único fundamento del absolutismo y justificación de los peores excesos de la

⁴Córdoba, Arnaldo. "El método de la Ciencia Política", en Cuadernos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos. 1988. Universidad Nacional Autónoma de México. p. 21

autoridad...⁵, los integrantes de la sociedad reclaman mayor libertad del Estado y se da un enfrentamiento entre la idea liberal y el poder absoluto, "con las revoluciones burguesas surgen las monarquías constitucionales y las repúblicas"⁶, derivado de esta pugna, el poder del Estado queda enmarcado por una serie de normas que se expresan a través de Constituciones y de la división de poderes para establecer límites al poder y la acción del Estado.

El Estado Liberal individualista aparece en el siglo XIX y tiene como bandera la libertad del individuo⁷; sin embargo, no dio relevancia a la heterogeneidad de la sociedad y a las diversas situaciones físicas y materiales de los individuos. La idea de la libertad era más abstracta que real, así, la libertad pudo ser aprovechada por unos cuantos privilegiados de poder económico. Aunado a ello, la aparición de la máquina y la transformación en las relaciones de producción originaron que se abocara más al aspecto económico; sin embargo la gran mayoría seguía manteniendo vínculos de dependencia. "...el Estado liberal individualista no perduró mucho más allá de cien años y terminó con el inicio de la segunda guerra mundial..."⁸

El Estado moderno organizado en el régimen burgués de derecho, queda sometido a un sistema de normas denominado constitución, la cual establece el marco normativo de su actuación, sujeto a las reglas del derecho que determinan la dirección y los límites del poder público. El Estado de derecho significa sujeto a la Ley, la cual legitima el *status quo* de los derechos adquiridos, ya sea de particulares u organizaciones, justifica el modo de producción y de explotación, así como la existencia política y la seguridad del Estado.

La sociedad reclama del Estado el reconocimiento a su diversidad; heterogeneidad y pluralidad, y la atención de sus nuevas necesidades. Así, el Estado adquiere un papel de "árbitro" entre los distintos intereses para evitar que pongan en peligro la conservación de la sociedad y de sí mismo.

A finales de 1945 la mayor parte de los países capitalistas adoptan programas de bienestar, para afrontar las circunstancias de la guerra y la desigualdad

⁵ Ponce, Ernesto. Ensayo sobre el Gobierno Civil. 1984 p.17

⁶ Córdoba, Arnaldo. Op. cit. p. 10

⁷ La libertad sólo partía de una condición negativa: no ser esclavos ni siervos, que su voluntad no dependiera de otras personas.

⁸ Zorrilla, Martínez. Pedro. La Constitución Política y la Reforma del Estado Mexicano. p. 16

social para atender las necesidades primarias- salud, educación, jubilación-, regular el mercado y reavivar el consumo. El *Welfare State* Estado de Bienestar tiene un sentido específico en su contexto histórico, sirvió como factor de equilibrio, a través de la intervención en áreas estratégicas y prioritarias, mediante la producción y distribución de la riqueza para abatir la desigualdad social, traduciéndose en déficit del gasto público, aumento de cargas fiscales y cambios en las relaciones sociales como son: el aumento de la burocracia, la institucionalización del movimiento obrero a través de sindicatos y su participación política corporativa, generando un clientelismo del Estado.

La crisis de los años setenta ha replanteado la mayor parte de los postulados del Estado de Bienestar; el déficit público, la deuda externa, la inflación y el desempleo masivo que abarcaba niveles profesionales, mostraron las limitaciones del intervencionismo estatal, el cual más que una ayuda para resolver problemas de esa época, se convertía en un lastre. La sociedad reclamaba menos injerencia de la actividad estatal en aspectos donde éste dejaba de ser eficaz y eficiente.

Los derroteros del Estado se orientaban en dos sentidos, por un lado el cambio hacia el *laissez faire* y el monetarismo -aplicados en Inglaterra y los EEUU- y, por el otro, un debate sobre el replanteamiento del papel del Estado en la sociedad; hasta ahora inconcluso.

La adopción y práctica de modelos de política de corte neoliberal -Inglaterra y los EEUU- basadas en la reducción del aparato estatal en la vida económica y la desnacionalización de las economías -mundialización- y su consiguiente transnacionalización, la apertura comercial, medidas como son desregulación⁹, privatización, romper fronteras nacionales, aduanales, jurídicas y culturales, entre otras; justificadas ideológicamente en los principios liberales de la libre manifestación de las fuerzas del mercado, han acelerado la polarización de la desigualdad social; provocado un mayor grado de monopolización del capital, acentuando la concentración de la riqueza en pocas manos y detenido el desarrollo social, poniendo incluso a algunos gobiernos, como el nuestro, al borde del colapso económico-político y social.

⁹Conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas competitivas en mercados configurados con monopolios legales o técnicos. Valdez, Refugio González en El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada. México IAPEM 1995.

Hoy es tema de debate el nuevo perfil que el Estado debe tener para con la sociedad. La memoria histórica y la experiencia reciente, nos enseña y señala que el papel del Estado no puede ser meramente economicista, ni totalmente interventor de la vida social, mucho menos de corte neoliberal. Ciertamente la respuesta es compleja, por eso debemos partir de la idea y el concepto de la razón del Estado, ¿Porqué y para qué el Estado?. Como lo define Ricardo Uvalle, "El Estado no es una máquina que puede y debe obrar por capricho del gobernante o por subjetivismos de la clase política. El Estado ejerce su poder atendiendo a su razón, la cual consiste en que constituye la organización suprema de la sociedad."¹⁰, en este sentido, el perfil del Estado debe ser acorde a las nuevas necesidades de la sociedad, debe moverse hacia donde están puestas las expectativas sociales y para ello se debe tener muy claro ¿que es lo que todos y cada uno de los integrantes de la sociedad queremos?, hacia donde dirigir la fuerza y el poder del Estado para construir un proyecto de nación que satisfaga los intereses de todos.

Por eso, es urgente recuperar la memoria histórica de nuestro desarrollo. La historia del liberalismo mexicano¹¹ es rica en valores sociales y principios éticos que, a diferencia del liberalismo europeo caracterizado por su enfoque economicista, se abocó al ser social que se expresa con la incorporación de la idea de la libertad en la Constitución de 1857, y posteriormente con la gestación del movimiento social de 1910 y el triunfo de la lucha revolucionaria, se redacta la Constitución Política de 1917 que materializa y plasma las aspiraciones libertarias de la sociedad mexicana en hechos concretos, al incluir los derechos sociales como tareas del Estado mexicano en renglones como: salud, vivienda, trabajo, educación, alimentación, entre otros. De tal forma que la Constitución de 1917 "valora la doble dimensión del hombre; tanto en lo individual, como la del ser social"¹², es decir, los derechos sociales (art 123 y 27) como una conquista de la revolución mexicana.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plasma la forma de gobierno que desea la sociedad, en su artículo 40 que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

¹⁰Uvalle, Berrones Ricardo. *Op. cit.* pp. 27 y 28

¹¹ "... es el liberalismo de la libertad reconocida como patrimonio de todos los hombres, el de las libertades políticas y civiles garantizadas, y así mismo de las libertades de trabajo, de comercio y de industria. Es un liberalismo realista, no excluyente de la dimensión social del hombre y del respeto que en los hechos exige este carácter social". Zorrilla, Pedro. *Op. cit.* p. 124

¹² *Ibid.*, p 20

concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El gobierno lo ejerce el pueblo, a través de su soberanía “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho a alterar o modificar la forma de su gobierno.”¹³. La historia mexicana es producto de aspiraciones de libertad y de justicia que se encuentran plasmados en la Carta Magna, con ello la sociedad ha dejado constancia de las tareas a las que debe abocarse el Estado.

El conocimiento de nuestra historia político social, el reconocimiento de esta realidad, de nuestros valores y de las aspiraciones como sociedad, ante los retos y amenazas de la globalización, deben constituir las bases sobre las cuales se revise y se adecue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los nuevos escenarios políticos en que vivimos, se requiere de un marco normativo que elimine el sesgo presidencialista y centralista, para dar paso al equilibrio de poderes, con límites claros al poder en favor de la libertad y con capacidades en bien de la justicia, que permita la coexistencia pacífica de los diversos sectores que componen la sociedad, con una visión descentralizadora de fortalecimiento al federalismo.

1 El Estado en la sociedad contemporánea

La aplicación de políticas neoliberales en México propiciaron la polarización de la desigualdad social y la concentración de la riqueza en pocas manos, los resultados obtenidos, de lo que Carlos Fuentes llama “*Capitalismo de compadres*” son una camarilla de empresarios favorecidos con las privatizaciones (ejemplo: Carlos Slim en el caso de TELMEX), 40 millones de mexicanos en pobreza extrema según datos del INEGI; entre otros saldos negativos.

Hoy en día la sociedad ya no visualiza al Estado como el guardián de sus intereses y de la preservación del bien común. Su organización para gobernar y administrar, han dejado de funcionar adecuadamente y atenta contra las libertades, la estabilidad política y social, de tal forma que no garantiza la

¹³ Art. 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

satisfacción de las necesidades de la sociedad, por lo que se aprecia una crisis en la relación del Estado con la sociedad.

La sociedad es cada vez más consciente e informada, busca nuevas formas de participación y organización que den cabida a la expresión, a la protesta, a la propuesta y a la cooperación en la vida pública. Se están gestando nuevos movimientos sociales con fines específicos sobre necesidades básicas como seguridad, salud, educación, empleo, alimentación, protección al medio ambiente etc. -a pesar que ya están contempladas en la Constitución de 1917- "... se dan crecientes expresiones de un derecho que puede llamarse social porque no se establecen en las leyes ni a partir de la voluntad de los Organos del Estado, sino va surgiendo de las relaciones entre diversos grupos de la sociedad"¹⁴. Este es el origen y sustento de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que buscan ampliar los espacios de la vida pública, constituyen aspiraciones sociales fuera del ámbito gubernamental para atender nuevas necesidades como la protección y defensa de los derechos humanos, mayor participación ciudadana y defensa del medio ambiente. entre otras.

Aunado a esta intensa participación social, nos encontramos ante un proceso de mundialización,¹⁵ caracterizado por "imponer condiciones en el ámbito económico, exige mercados libres; sistemas financieros organizados mundial y regionalmente y una revolución tecnológica e informática; en el ámbito político demanda gobiernos democráticos, electos libremente, respeto a los derechos humanos y énfasis en las soberanías como equilibrio de la totalidad y; en el ámbito cultural un comportamiento social y cultural generalizado a través de un intercambio de ideas, modas y conductas sociales, estandarización, aculturación y homogeneización"¹⁶.

Dicho proceso de mundialización, trae consigo una serie de amenazas como son: el debilitamiento de la soberanía e identidad nacional, mayor dependencia en todos los ámbitos, intervencionismo de los grupos hegemónicos y los centros internacionales de poder económico, un creciente desequilibrio en la distribución de la riqueza, mayor concentración del poder económico y político, y la pulverización de la pequeña y mediana empresa.

¹⁴ Zorrilla, Pedro. Transformación del Estado y renovación política, p. 116.

¹⁵ Mauricio Valdés señala que el término adecuado en el español es el de mundialización, en lugar de globalización, ponencia " Los retos futuros del estado mexicano" en Primer Foro de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-octubre, 1997.

¹⁶ Castelazo, José ponencia "la Administración Pública en el marco de la globalización" en Primer Foro...

La nueva realidad social se presenta como una incontrolable sucesión de hechos caracterizados por cambios vertiginosos e irreversibles, ante la cual la capacidad de respuesta de los gobiernos ha sido rebasada, "...sus sistemas de instituciones que tienen como objetivo generar y dar vigencia a normas públicas, dirección común a los individuos, grupos y organizaciones, preservar al bien común y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia la consecución de metas colectivas"¹⁷, no responden a las expectativas de la sociedad civil, como tampoco a las exigencias impuestas por los cambios en el orden mundial, por lo que se requiere una revisión a fondo sobre la capacidad del gobierno.

La acción de gobernar, entendiendo por esto la capacidad que da dirección común a la pluralidad, garantizando que el orden público y las normas sean cumplidas, está influenciada y determinada en lo interno; por la exigencia de mayor participación de la sociedad y; en lo externo, por los requerimientos y amenazas de la mundialización, se torna un proceso complejo, en el cual la administración pública ha mostrado serias limitaciones y graves deficiencias, de orden estructural y funcional que impiden y/o retrasan la atención y solución de los problemas sociales. La administración pública en México enfrenta una crisis de legitimidad y de credibilidad ante los ciudadanos.

a) El nuevo perfil del Estado

El Estado debe adaptarse rápidamente a la nueva realidad social, entendiendo la necesidad de expresión y participación ciudadana como punto de partida y el bien común como finalidad, asegurando que su acción responda en este mismo sentido, articulándose con las nuevas necesidades de la sociedad, la inclusión de los grupos sociales y un amplio consenso que le permita recuperar la credibilidad en sus instituciones y procesos; la confianza en los servidores públicos y la aceptación del acto de autoridad, legitimarse ante los ciudadanos, hacer de la administración pública un espacio público que atienda y brinde soluciones a las demandas de la población.

Esto obliga al replanteamiento de la función del Estado, que consiste principalmente en la fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas para dar lugar a una mayor libertad y a más amplias posibilidades de realización para los hombres y por brindar

¹⁷ Uvalle, Berrones Ricardo "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica" en Revista de Control Gubernamental p. 12

seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable para la nación”¹⁸.

En este sentido, el nuevo perfil del Estado debe tener una clara convicción de la descentralización política. Sustentado en un acuerdo social de lo que le corresponde y debe hacer el Estado y lo que puede hacer la sociedad, ya que no todas las funciones que desarrolla son susceptibles de asumirse por agentes privados, pero también no todo es responsabilidad del gobierno. “...publicitar al Estado significa también privatizarlo, es decir, ciudadanizarlo ampliando la base de participación individual en el proceso de toma de decisiones, control y desempeño de funciones, y prestación de servicios y producción y distribución de bienes necesarios para materializar la calidad de vida y, por ende, el bien común que la sociedad demanda”¹⁹

El nuevo perfil del Estado que garantice los ámbitos de la libertad social y personal, asegure espacios para la realización del hombre y la democracia política, requiere de la participación social²⁰ en el diseño de las políticas públicas, en la construcción de un gobierno plural, con plena conciencia y respeto a la heterogeneidad social para atender la diversidad de los grupos sociales que cohabitan en la sociedad, con un sentido ético, que se involucre a todos los afectados en la atención y resolución de los conflictos, significa inclusión y consenso, no exclusión ni mayoriteo para brindar dirección y garantizar el cumplimiento de las leyes por encima de intereses particulares, nadie por encima de la Ley.

Como lo define Ricardo Uvalle, el proceso de Gobierno se relaciona con la capacidad de generar una más amplia institucionalidad en favor de la sociedad; se relaciona con la aptitud para absorber conflictos, atenderlos y en su caso solucionarlos.

¹⁸ Zorrilla, Pedro. Op. cit. p. 115

¹⁹ León y Ramírez, Juan Carlos. “La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia”. p. 99 en Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. Coordinadores Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja. Plaza y Valdés. 1999.

²⁰ Se viene dando una creciente expresión social, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que buscan ampliar los espacios de la vida pública fuera del ámbito gubernamental.

Dicho proceso de gobierno debe ser cambiante, adaptativo, correctivo y orientado por un proceso inacabable, de fases por hacer, rehacer y volver hacer, consiste en un proceso que debe generar “*cambio sobre el cambio*”²¹.

En este contexto de profundos cambios, es necesario revisar la capacidad del gobierno para atender su responsabilidad. La capacidad del gobierno se mide en función de sus resultados, de lo que realiza y como lo realiza, es decir, de su eficacia en su gestión pública. Como señala Ricardo Uvalle “La gestión pública tiene que caracterizarse por su aptitud para atender una diversidad de públicos que demandan al gobierno bienes y servicios...”, mientras que la capacidad del gobierno para atender una diversidad de grupos sociales, de dirigir la convivencia en común de manera pacífica y conseguir el mejoramiento de la vida social, es lo que se define como gobernabilidad, por lo tanto la gestión pública es un asunto de gobernabilidad,...con la gestión pública se gobierna para conseguir la legitimidad política y administrativa, con la gestión pública el proceso de gobierno es abierto, lo que permite incorporar la participación ciudadana en la gestación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas de interés general”²². En la medida en que se generen procesos de gobierno institucionalizados en favor de la sociedad, se asegura la eficiencia de la administración pública y se recupera credibilidad y confianza en las instituciones y la de los servidores públicos, lográndose con ello la legitimidad administrativa y capacidad de decisión, con la cual el gobierno tiene una mayor capacidad de gobernar, proporcionando gobernabilidad y viabilidad al proyecto nacional, en esta medida el gobierno tiene mayores oportunidades de enfrentar los retos, amenazas de la mundialización, así como las presiones político-económicas que ejercen organismos financieros internacionales sobre los gobiernos nacionales.

Ante la complejidad de los diversos escenarios en que se desenvuelve el Estado, conviene revisar la experiencia en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, que plantean la tendencia en la que se orienta la actuación del Estado, entre otros asuntos, los siguientes:

“Como Estado decisor, favorecer la coherencia y la eficacia de las políticas públicas, mejorando los procesos de toma de decisiones y de formulación de normas para la adopción y evaluación de políticas.

²¹ Este concepto lo aplicó en el contexto del párrafo, utilizado por el entonces Presidente español Felipe González en un discurso ante el partido socialista español.

²² Uvalle, Berrones Ricardo. “El papel del Estado en los procesos actuales” en Revista Gobiernos. Secretaría de Gobernación, No 2 1994. p.56

Como Estado gestor, continuar el desarrollo de estrategias y de sistemas que permitan a los servidores públicos realizar su trabajo y, que a la vez, les obliguen a hacerlo, suprimiendo los controles inútiles y previendo los incentivos adecuados; suministrar medios eficaces para medir y controlar los resultados y; reforzar los mecanismos de responsabilidad por los resultados obtenidos e inculcar la preocupación por la calidad, y formar y conservar en el sector público un personal motivado, calificado y adaptable, que participe en un conjunto de valores propio de la función pública.

Como Estado estratega, reforzar la capacidad del sector público para responder de manera flexible y sin dilaciones a los cambios futuros de su entorno externo; mejorar la capacidad del Estado para adoptar un comportamiento estratégico, adaptarse a las oportunidades y a las amenazas que vayan apareciendo, dirigir la evolución del conjunto del sector público y coordinar los esfuerzos de los órganos centrales de gestión y; abordar desde una óptica estratégica la gestión de los recursos humanos y las relaciones profesionales, y velar para que el Estado cumpla adecuadamente con sus obligaciones de empleador.

Como Estado animador, ofrecer un marco a la oferta pública privada o mixta de bienes y servicios, incrementar la diversidad de las opciones del consumidor y la calidad del servicio, introducir la competencia en todo sea practicable y, en general, promover el uso eficiente y eficaz de los recursos. Descubrir los medios para mejorar la interacción entre el sector público y privado.

Como Estado reformador, asegurar la dirección estratégica del proceso global de reforma, supervisar y evaluar las actuaciones de aplicación de las reformas, de manera que las instituciones del sector público puedan instruirse mutuamente con sus experiencias, intercambiarse información y comparar sus resultados.”²³

La idea del cambio constante es asegurar que el papel del Estado en la sociedad continuará transformándose en la medida en que se lo demande la sociedad.

2 Modernización Administrativa.

Ante el entorno complejo en el que se desenvuelve la administración pública, ya no resultan convenientes estructuras de gobierno que no se adaptan rápidamente a las circunstancias cambiantes del desarrollo social, económico, tecnológico, cultural, entre otros, en este sentido, el desafío de la gestión pública es la renovación de sus instituciones, es la adecuada aplicación de un marco propio de la actividad del sector público y del sector privado en el contexto de mundialización.

Ante estos desafíos es conveniente revisar en qué medida la administración pública ha funcionado como “*un vehículo útil*” para dar coherencia y ampliar consenso político al Estado y para elevar el bienestar de la población, o por el

²³ La intención de esta información es para señalar la tendencia del papel del Estado en el plano internacional, se exponen como una experiencia provechosa. La transformación de la Gestión Pública. la reforma en los países de la OCDE. Instituto Nacional de Administración Pública España-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Madrid. 1997. pp. 191-192.

contrario, la inercia en la que se desenvuelve y la postergación de su modernización ha derivado en una profunda crisis de legitimidad por tener la capacidad de atender las demandas de bienestar de la población.

“La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental.”²⁴

La realidad sobre la que se construyeron las bases de legitimidad del Estado están cambiando, la realidad de fin de siglo es distinta, con nuevos escenarios, nuevos retos y oportunidades, nuevos problemas, nuevos paradigmas, no mejores ni peores, simplemente distintos, sobre las que hay que crear nuevas bases de legitimidad, nuevos conceptos, valores y tecnologías administrativas.

En este escenario de fin de siglo, resulta necesario diseñar un nuevo sistema de legitimidad, “en el cual la legitimación del Estado sería dada ya no por sus fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del Poder; es decir la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación ciudadana y de los usuarios de los servicios.”²⁵. Desde esta óptica, **la modernización administrativa constituye una condicionante para la legitimación del Estado Contemporáneo.**

Como lo afirma Enrique Cabrero²⁶, la crisis de legitimidad del Estado Contemporáneo es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración Pública, es el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, por esto es necesario adecuar la acción del Estado a los requerimientos de la sociedad, a través de la fundación de nuevas y efectivas relaciones.

“...El Estado crecientemente propietario que surgió durante las décadas recientes mostró su incapacidad para salvar los retos de una población en rápido aumento, para estimular el desarrollo de una planta productiva y competitiva, para ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios necesariamente públicos; para coadyuvar con eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales

²⁴ Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Colegio de México 1991 p. 19

²⁵ Cabrero, Enrique. Op. cit., p. 29

²⁶ Ibidem., pp. 29-30

básicas, particularmente de los grupos menos favorecidos; en fin, para hacer transparentes sus relaciones con una sociedad que ya era distinta.²⁷

Este es el Contexto en el que la administración pública debe orientarse rápidamente a administrar el conflicto social, mediante mecanismos institucionales que perfeccionen el proceso de interlocución con la sociedad y la adecuación de los mecanismos para detectar a tiempo las necesidades y expectativas de la sociedad; así como la introducción de cambios en la cultura del servicio público, mediante la generación de nuevos valores y principios relacionados con la eficiencia, el cumplimiento de objetivos y la responsabilidad²⁸, que permitan proporcionar calidad en la prestación de los servicios públicos.

Como lo señala Enrique Cabrero, un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente.

La administración pública debe orientarse a administrar el conflicto social, mediante mecanismos institucionales que perfeccione el proceso de interlocución con la sociedad para captar y detectar necesidades nuevas y rezagos en el cumplimiento de otras; que adecuen y mejoren los procesos a las necesidades y expectativas de la sociedad, lo cual implica necesariamente un enfoque autocrítico sobre la introducción de cambios, tanto en el ámbito de la cultura del servicio público, mediante la generación de nuevos valores, principios, como en la adecuación del marco normativo, que permitan asegurar el cumplimiento de las necesidades y expectativas de la sociedad.

El proceso de modernización de la administración pública, implica la instrumentación de mecanismo ágiles para detectar, captar y resolver problemas; el diseño, la aplicación y mejoramiento permanente de nuevos procesos de trabajo y; la institucionalización de sistemas que permitan cumplir con las necesidades que demanda la sociedad.

²⁷ Zedillo Ponce de León, Ernesto. Ponencia "reorientación de la acción estatal e impacto de la Modernización del Estado" en Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, pag. 60 1991. INAP. México.

²⁸ También deben incluirse en un código los valores tradicionales básicos como son honradez, integridad, justicia y la imparcialidad. Véase pag. 30

a) La Reforma de la Gestión Pública

En el contexto internacional, diversos países como Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá entre otros, han iniciado acciones para poder afrontar adecuadamente el reto de la reforma de las instituciones al final del siglo XX, transformando radicalmente las estructuras y los procesos de gestión de las actuaciones del poder público; los países de la OCDE han revisado la estructura de gestión introduciendo innovaciones, aunque a un ritmo e intensidad diferente, por las condiciones particulares de cada país; algunos han decidido reducir el tamaño de su sector público, otros han destacado el papel esencial de un sector público vigoroso en el desarrollo económico y social; sin embargo los programas que se han desarrollado presentan en común la necesidad de que la actuación de la administración pública sea más eficiente, eficaz y ahorradora de recursos; de mejorar la calidad de los servicios; de permitir al sector público adaptarse de manera flexible y de una óptica más estratégica a los cambios externos y de favorecer la mejora de los resultados económicos nacionales.

La capacidad de gestión de la administración pública; su contribución al progreso social y de su capacidad de respuesta en términos de oportunidad y eficacia, es lo que se conoce como Gestión pública, es decir, el centro para ubicar la relación del Gobierno con los ciudadanos, es el *cómo se realiza*, pero no como procedimiento sino como “un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública. Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos influidos por la relación compleja de los ciudadanos con el Estado”²⁹.

La gestión pública se contextualiza en el nuevo perfil del Estado; no centralizado, más participativo, sensible a la sociedad y democrático, con una sociedad demandante, públicos diversos y voluntades individuales, por lo que la gestión pública debe ser abierta y eficaz, no excluyente, sino crear consensos. “La gestión pública es la piedra angular del proceso de gobierno...es una gestión creativa, que explora realidades, afina el curso de la políticas, articula y rearticula tanto la implementación como la evaluación y

²⁹Uvalle, Berrones Ricardo en La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinoptica. p.p. 10-15

centra su atención en los procesos de organizaciones públicas, no únicamente en las rutinas, procedimientos y la toma de decisiones”³⁰.

Los modelos dirigidos a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público menos centralizado, se caracterizan por lo siguiente:

- ♦ Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.
- ♦ La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
- ♦ La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicio y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces.
- ♦ Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y;
- ♦ El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos³¹

Sin embargo; la instrumentación de los procesos de transformación en los países de la OCDE han planteado nuevos retos por ejemplo: la diversidad de prácticas, estimuladas por el otorgamiento de una mayor flexibilidad de gestión, ha suscitado el temor de que desaparezca progresivamente toda una visión de conjunto de la función pública, del sentido del Estado y de los valores tradicionales del servicio público³²; los esfuerzos realizados para vincular la recompensa individual al resultado colectivo, gracias a los sistemas del resultado y a la retribución por el rendimiento, se han encontrado con importantes dificultades; falta perfeccionar los procesos consistentes en la traducción de los grandes objetivos de Gobierno en términos operativos y la medición de los resultados, finalmente, se señala en el documento de la OCDE; la creciente autonomía concedida a los gerentes públicos produce efectos sobre

³⁰Ibidem, p.22

³¹ La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la OCDE. Instituto Nacional de Administración Pública España-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Madrid. 1997. Página 37.

³²El proceso de reforma implica una mayor transferencia de facultades, donde la autonomía que se concede a los decisores operativos produce efectos sobre la responsabilidad pública -por cierto no se ha precisado quienes son los responsables de los resultados en un entorno de gestión descentralizada; los representantes populares o los servidores públicos- y sobre los valores tradicionales del servicio público como son trato justo y equitativo a los ciudadanos, la honestidad, el sentido de responsabilidad y el respeto a la Ley. .

la responsabilidad pública, que requieren que se precise bien quiénes son los responsables de los resultados en un entorno de gestión descentralizada - los representantes elegidos o los empleados públicos.

“En muchos países de América Latina, hoy día los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las agencias, también tienen mucho que ver con la gobernabilidad de los países. Es decir, que las situaciones de fuertes carencias en los recursos públicos para atender necesidades y de fuertes carencias en la democracia, posicionan a la gestión pública como un sistema dual, en el que si bien se deben generar mecanismos de mejor desempeño inter e intrainstitucionales, también deben construirse los mecanismos que promuevan y generen una interlocución gobernantes-gobernados, que hasta el momento todavía es muy precaria. Se trata de una gestión pública capaz de generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente”³³

Los cambios que se han introducido en diversos países constituyen un primer paso en el desarrollo de este proceso de transformación de la gestión pública complejo e inacabable. La experiencia internacional demuestra la naturaleza de la dirección de los asuntos públicos y el papel del Estado continuarán transformándose. Las condiciones locales y las diferencias entre las naciones excluyen la idea de un modelo ideal único de reforma, pero si en cambio podemos hablar de sus experiencias, para aprender, desechando lo que no aplica y retomando las ventajas de lo que sea provechoso para la administración pública en México.

No obstante el resultado de las medidas aplicadas en el proceso de transformación de la gestión pública de los diversos países, la diferencia y el éxito de dicho proceso para gobernar bien, radica en la capacidad de innovación del personal del sector público y del compromiso que asuman ante los nuevos retos, lo cual también implica las condiciones en que los servidores públicos realizan su actividad.

A nivel internacional la gestión pública tiende a: modificar radicalmente sus formas y comportamientos; reducir su participación directa en la prestación de servicios; dedicarse a aplicar un marco flexible en el que se pueda desarrollar la actividad económica; a asumir una función regulatoria, para lo cual debe contar con mayor información que permitan prever los resultados; evaluar la eficacia de las políticas seguidas; reforzar su capacidad de gestión previsoras y de dirección para mayor adaptación a su entorno y; dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa de la ciudadanía.

³³ Cabrero, Enrique. *Op. cit.*, p. 23

Es necesario poner en práctica nuevas técnicas administrativas que se ajusten a las necesidades de urgencia que demanda la sociedad, de tal forma que la gestión pública se aproxime al ritmo de la sociedad, en este sentido, existen diversas experiencias en el ámbito internacional con innovaciones administrativas que buscan el cumplimiento de un cometido único y específico y que tiende a desaparecer en corto tiempo fijado, con un equipo administrativo reducido, actuando en forma concentrada que tiene como misión, que tanto los organismos y autoridades involucrados, la ciudadanía afectada o beneficiada, así como las empresas privadas, converjan en una solución consistente. "Por ejemplo en Francia se ha denominado la *Administración de misión*- con la instalación del parque de atracciones privado Euro-Disney- con la figura del *délégué interministériel*; en Alemania se ha recurrido en algunas ocasiones a la figura de *Director de Proyecto*"³⁴. La idea en ambos casos al igual que en el caso norteamericano es la designación de un funcionario dinámico, con conocimientos de la administración pública desde dentro y de fuera, para hacer valer la responsabilidad que tiene el Gobierno ante la sociedad en la solución conjunta, es decir que mantenga el compromiso público ante los intereses estatales y privados.

Ante la deteriorada capacidad que enfrentan países latinoamericanos para cumplir con servicios públicos y los graves problemas derivados de las crisis económicas; han adoptado estrategias de mercado como respuesta para responder a sus necesidades prioritarias y a los retos que imponen las circunstancias internacionales. Al respecto, Moisés Naim³⁵ clasifica las reformas emprendidas por los estados latinoamericanos como sigue: reformas de primera generación que consisten en la adopción de políticas de corte neoliberal caracterizadas por la reducción del gasto público, privatización de sectores antes reservados al Estado y la compactación de estructuras gubernamentales, así como la aplicación de esquemas gerenciales de tipo privado para generar productividad y eficiencia; las reformas de segunda generación se refieren a un proceso difícil e imperdible, consiste en mantener el equilibrio macroeconómico, crear nuevas y rehabilitar las instituciones públicas, ampliar la infraestructura, adecuar las formas jurídicas y constitucionales y controlar la explosión social.

³⁴ Bullinguer, Martín. "La administración al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania". pp. 159-160. En *Revista de Administración Pública No. 91* México 1996

³⁵Naim, Moisés, *Latin America's Journey to the market from macroeconomic shocks to institutional therapy*. pp. 5-11 en *Occasional papers num. 12*. *Internacional Center For Economic Growth*. 1995.

En suma, las innovaciones administrativas deben encaminarse no solamente a lograr una gestión gerencial -etapa por la que México está recientemente saliendo- sino a garantizar las responsabilidades constitucionales del Estado Mexicano. Es decir la adopción de estrategias gerenciales como un medio para lograr el fin de que el Estado sea garante de lo social.

b) El proceso de modernización administrativa en México.

En México la modernización administrativa se ha supeditado a diversos propósitos del proyecto político en turno, desde la estabilización del país; desarrollo de proyectos económicos, hasta su postergación por efectos de las crisis económicas recurrentes desde los años ochenta. Es decir, la modernización administrativa adquirió un rol meramente instrumental del sistema político mexicano. También ha sido sujeta de interpretaciones diversas, desde su reducción a programas gubernamentales, con resultados sexenales que no mejoraron las condiciones de eficiencia administrativa, hasta su tecnificación que complejizaron aún más la administración pública

Los programas de reforma administrativa se elaboraron para ampliar consensos, legitimar decisiones y proyectos de gobierno; la parte programática se incorpora al proyecto político y por este sólo hecho se le otorgan los recursos y el apoyo político; sin embargo, los resultados fueron efímeros, de carácter sexenal, ligados como dice María del Carmen Pardo al voluntarismo sexenal. Derivando en un predominio en la negociación política por parte del Ejecutivo.

Por otro lado, la especialización que se requirió para entender la complejidad del funcionamiento de los procesos, mecanismos más racionalizados y controles más sistemáticos, así como una excesiva normatividad, dio lugar a la aparición de una nueva burocracia con conocimiento técnico, desplazando a la clase política formada en las bases del partido y que fue adquiriendo poder, lo que propició que la política fuera sometida a fórmulas administrativas.

En la década de los ochentas, la reforma administrativa ya no tiene posibilidades de incluirse en el proyecto de gobierno; sin embargo, se plantea la necesidad de mejorar la estructura del gobierno y contar con un modelo que apoye la profesionalización de los servidores públicos, aspiraciones que se englobaron en el programa de modernización. No obstante este proyecto fue quedándose rezagado derivado de la crisis económica, obligando a recortar presupuestos y a posponer nuevamente la modernización administrativa.

La propuesta de reforma administrativa impulsada por el presidente Zedillo, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1994-2000, se orienta a una reforma superficial, que se enfoca a mejorar la capacidad de respuesta hacia las demandas del público, desconcentración, medición de la gestión pública y dignificación del funcionario público, pero sin alterar lo esencial; el aparato administrativo.

Lo cierto es que para entender las causas que han impedido la reforma administrativa, es necesario conocer las piezas del sistema político mexicano, el cual ha girado en torno al presidente de la República y al partido en el poder, "La presidencia de la República y el partido oficial son las dos piezas centrales en el sistema político mexicano"³⁶, que tienen en el control sindical un instrumento de Estado que permite un control corporativista sobre organizaciones sociales que son clave para los triunfos electorales, así como el dominio sobre los cargos políticos.

Por su parte el poder legislativo ha desempeñado un papel de subordinación ante el Ejecutivo, en tal virtud, no ha existido una real división de poderes, en parte también por el corporativismo institucional y "el control del presidente sobre el sistema electoral con un partido altamente centralizado y disciplinado, así como la no reelección consecutiva de los diputados y senadores, nulificó la división de poderes"³⁷, propiciando que el régimen no tuviera necesidad de impulsar la modernización administrativa, ya que al tener el control absoluto, no tiene incentivos para llevarla a cabo, ya que ésta requería de un cambio en la composición de la burocracia, lo cual pondría en riesgo el control político que ejerce el Ejecutivo sobre el aparato gubernamental y acotaría el poder discrecional que tiene para elegir a los miembros de su gabinete.

En la actualidad, es práctica común que los servicios públicos de las dependencias y entidades de la administración pública se proporcionan con nula calidad, falta un enfoque generalizado de satisfacer las necesidades y expectativas de los particulares.

Esta ineficiencia administrativa en la que se desenvuelve la administración pública, ha traído como consecuencia un gran descontento social ante la

³⁶ La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la OCDE Instituto Nacional de Administración Pública España-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, pp, 20-21

³⁷ Guerrero Amparan Juan Pablo. "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" p. 15 en Visión multidimensional del servicio profesionalizado...

incapacidad que ha mostrado el Gobierno para atender las necesidades y requerimientos que demanda la ciudadanía. La corrupción, discrecionalidad y la impunidad de servidores públicos y otros vicios, han propiciado la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y en la acción de gobierno.

Aunado a ello, la inexistencia de mecanismos de participación de la ciudadanía en la elaboración y ejecución de políticas públicas, la rendición de cuentas de las autoridades, la falta de una cultura de información sobre los derechos de los ciudadanos, complementan el panorama de falta de legitimidad administrativa.

Los problemas en la administración pública mexicana son complejos y diversos, de carácter estructural, normativos, funcionales, operativos y de representatividad social, entre otros. Ante este escenario la administración pública, debe orientarse hacia la reorganización (interna) de sus procesos en términos de eficiencia para estar en condiciones de satisfacer las demandas de la sociedad; la construcción (externa) de nuevas relaciones con la sociedad, que le permita articularse con sus necesidades en términos de eficacia; ajustar los mecanismos de interlocución y; la construcción de nuevos valores y principios en la cultura del servicio público, implica un cambio en las relaciones Estado sociedad, en términos de inclusión, consenso, apertura, democratización y participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas, que le permita al Estado recuperar legitimidad en su actuación, a través de la modernización de la administración pública. Como sustenta Juan José Guerrero Amparan³⁸, la emergencia de las políticas públicas representan una posibilidad instrumental de públicos ilustrados, representa una posibilidad alterna de acción pública complementaria del quehacer público del gobierno en la identificación y solución de demandas, a partir de nuevos modelos de gestión, basados en enfoques gerenciales que incorporan las necesidades del “cliente” en la producción y provisión del bien o servicio demandado.

Para instrumentar este modelo de gestión, el Estado deberá contar necesariamente con una burocracia eficiente con servidores públicos profesionales, ya que de ellos depende la capacidad del Gobierno para responder las demandas de la sociedad, **la profesionalización del servicio público³⁹ resulta una condicionante para la modernización administrativa.**

³⁸Ibidem., pp 17

³⁹...puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia, Uvalle

II LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO

El gobierno tiene como razón de ser lo que la consecución del bien común de la sociedad, de una convivencia civilizada y del bienestar social, que se logra a través de una adecuada prestación de los servicios públicos, es decir, de un servicio público profesional para que las expectativas, necesidades y esperanza de los ciudadanos tengan respuesta a sus demandas. De esta forma, la acción de proporcionar un servicio público profesional es la gestión de la administración pública. "la calidad de los servicios públicos es por tanto, un asunto político administrativo, económico y cultural que impacta en todos los ámbitos de un Estado nación"⁴⁰

En la medida en que la gestión de la administración pública proporciona a la sociedad calidad del servicio y en el servicio⁴¹ asegura legitimidad del gobierno. Ningún gobierno cumple con sus responsabilidades cuando no tiene capacidad administrativa para enfrentar los problemas sociales y para resolver las demandas de la sociedad. Por ello la responsabilidad de gobernar exige mayor profesionalización; habilitar a los servidores públicos de mejores y nuevas capacidades para gobernar y administrar la vida social; dotarlos de medios para que contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental, evitando la improvisación y reforzando la calidad, eficacia y eficiencia de los servidores públicos, incorporando la cultura de la calidad, competitividad y los cambios continuos. "la consecución de la calidad de los servicios públicos crea las condiciones para el bienestar de una nación, el progreso material de los habitantes y un mejor nivel de vida."⁴²

La administración pública mexicana se ha caracterizado por su carácter clientelista y discrecional, provocando corrupción y descrédito de la burocracia "la mayoría de las instituciones públicas es donde claramente los mexicanos menos confían"⁴³.

Berrones, Ricardo. "La profesionalización del Servicio Público en México". p. 51 en Visión multidimensional del servicio profesionalizado...

⁴⁰Quijano, Manuel. "Humanismo público y profesionalización del servicio" en Visión multidimensional del servicio... p. 157

⁴¹ El concepto integral de los servicios públicos distingue la calidad en el servicio, que tiene que ver con el trato y el tratamiento, y la calidad del servicio que es vincular políticamente al prestador con el usuario. Ibidem p. 158.

⁴²Ibidem p. 159.

⁴³ Méndez, José Luis La Profesionalización del Estado Mexicano. P.13

En las últimas décadas muchas naciones han iniciado reformas importantes en sus administraciones públicas, entre ellas, por citar algunas Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, USA, Argentina, España, China, Polonia, etc. En dichos países la cuestión de la eficiencia y profesionalización se han convertido en tema central del debate o la agenda del cambio⁴⁴.

El objetivo fundamental de la reforma de la gestión pública en los países de la OCDE es un servicio profesional abierto, orientado a las necesidades de sus usuarios. La reforma de la gestión pública se considera un fracaso si no responde a las expectativas legítimas de los ciudadanos.

Entre las acciones orientadas a mejorar la accesibilidad y la transparencia figuran una mayor y mejor información sobre los servicios y las alternativas existentes, un horario más amplio y más centros de atención, un servicio mejor integrado, una mayor participación de los ciudadanos consultándoles sobre sus necesidades, opinión y expectativas del servicio público. La fijación de normas de calidad del servicio, ofrece los medios para evaluar resultados y para de manera progresiva llegar a premiarlos o penalizarlos. “la carta del usuario de los servicios públicos en Bélgica, la carta de los servicios públicos en Francia, la carta de la calidad de los servicios públicos en Portugal y la carta del ciudadano en el reino Unido”⁴⁵ delimitan las demandas susceptibles de satisfacción. También se viene realizando un gran esfuerzo para reducir la carga administrativa impuesta a las empresas.

No obstante la adopción de tales políticas para la profesionalización de los servicios públicos en dichos países, existe una preocupación por evitar convertirse en rehenes de los usuarios, ante los intereses dominantes de los usuarios ya que ahora están cada vez más organizados para defender sus intereses, y la necesidad de mantener el equilibrio entre tales intereses y los de las otras partes afectadas especialmente de los contribuyentes. Se trata de encontrar estrategias encaminadas a aprovechar la energía de dichas organizaciones sin comprometer el interés general, es decir, evitar la uniformidad y lograr la equidad.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 13

⁴⁵ “Prestar un servicio abierto a las necesidades del público”. En La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la OCDE. Instituto Nacional de Administración Pública España-Organización para la Cooperación P. 111.

Evidentemente el éxito de las reformas de la gestión pública para mejorar los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía, en cualquier lugar dependerá en gran medida del factor humano.

Las ventajas que ofrecen los sistemas basados en el mérito es la posibilidad de brindar continuidad de los programas de trabajo y a la permanencia y observancia de las políticas, así como elimina la incertidumbre, ya que impide a los gobernantes a contratar, despedir, pagar, promover a sus agentes administrativos. También impide legalmente a los servidores públicos a actuar con fines partidistas y motiva a mejorar el desempeño de los servidores públicos al existir incentivos para ello. Es decir con los sistemas basados en el mérito se establece un freno al gobierno en el control de la burocracia, "La continuidad gubernamental y la observancia en la aplicación de las políticas y programas se ven favorecidos con el servicio civil."⁴⁶

La instauración del servicio civil de carrera tiene como elemento principal la competencia profesional, para que sea el mérito y no decisiones discrecionales las que determinen el ingreso, desarrollo y promoción del servidor público. De tal forma que con esto se logra: dar certidumbre y estabilidad a la función pública; generar un ambiente de profesionalización mediante el cual se eliminen paulatinamente las prácticas clientelares de amiguismo y favoritismo; despartidizar la función pública, que no es lo mismo que despolitizar ya que esto es inherente al administrador público. Ello permitirá que la administración pública recupere la confianza y la credibilidad de la sociedad, su legitimidad y una mejor convivencia en el marco de la alternancia en el poder.

La eficacia en la gestión pública depende de la capacidad de los servidores públicos. Un personal eficiente es la condición *sine qua non* de un servicio público eficaz, sólo por medio de una educación y capacitación adecuadas y efectivas de los recursos humanos de un país se podría preparar al personal para que sepa emplear cumplida y efectivamente la ciencia y los métodos, a fin de conseguir los objetivos del desarrollo.

⁴⁶Guerrero, Amparan Juan Pablo. "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" en. Visión multidimensional del servicio ... p. 29

a) Ética y el factor humano en el servicio público.

El factor humano juega un papel determinante en el modelo de desarrollo nacional. Así como es necesaria su capacidad, lo es también su actitud en el servicio, actitud indispensable para reafirmar compromisos con la sociedad en general y con diversos públicos específicos, sustentado en la ética, la mística del trabajo, en la modernidad y en la motivación grupal, el fortalecimiento de una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia, dignidad en la prestación del servicio público y que fortalezca los principios de probidad y responsabilidad, elevando los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público.

Un elemento importante del factor humano es el **conocimiento** de la esencia del servicio público y no un enfoque meramente gerencial; **conocer** las diferencias cualitativas y de objetivos entre administrar bienes patrimonio de la nación y el de administrar procesos con fines de lucro; **concebir** el fin y la razón de ser de la acción del Estado en la sociedad y no solo los medios; **saber** lo que es y lo que no es ético; **tener** una visión de resultados y de impacto en la sociedad, y no sólo un enfoque formal y eficientista.

La ausencia de funcionarios con esta visión de lo público, ha provocado la irresponsabilidad de tomar decisiones eficientistas (inmediatas) en asuntos tan importantes para la vida y el futuro de todos los mexicanos; la constitución y el manejo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA, la privatización de servicios públicos a una élite de camarillas y el acotamiento de las funciones públicas y más mexicanos empobrecidos, son sólo un ejemplo de las atrocidades que se han cometido por la falta de contar con servidores públicos con principios éticos.

Es ético un acto, cuando los afectados han podido participar. La administración pública es factibilizar un fin, hacerlo posible, administrar las mediaciones para el fin. La eficiencia no puede darse a partir de la eficiencia misma, sino de la vida humana y la participación de los afectados.

Todo sistema tiene víctimas, eso es inevitable, una administración pública crítica, no solamente funciona con base en el perfeccionamiento de los medios y los fines, sino que intenta juzgar los fines de la posibilidad de la producción, reproducción y desarrollo de la vida, además de hacer que todos participen, una

administración ética⁴⁷ no sólo debería ver cómo funciona perfeccionando el sistema, sino también por las víctimas, (aquellos que pierden parte de su vida a consecuencia de la falta de acción gubernamental, o por ser ésta ineficaz e ineficiente.). Por ello hay que buscar que los excluidos y las víctimas puedan participar en la conformación de la acción gubernamental. La ética de gobierno es una condición *sine qua non* para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella... “Cuando falla la ética las discusiones sobre ésta desplazan a los temas políticos. La ética pone a salvo la democracia, dejando libre el terreno para el debate sobre el fondo de la política pública, de ahí su importancia, éste es el sentido en el que la ética es más importante que cualquier otra cuestión específica”⁴⁸

El que los servidores públicos sean honestos dentro de un sistema administrativo; respetuosos de la autoridad, atentos a los usuarios; puntuales en su trabajo; fieles a los objetivos de la Institución, son cuestiones secundarias, esto sirve para perfeccionar el sistema, lo eficientiza, hace que funcione mejor el sistema. Lo estrictamente ético es hacer que ese sistema sirva para la vida, que los afectados sean participantes críticos, plenos, libres y creadores: Los fines esenciales de la ética están enfocados a ser más humanos, salvar la vida en la tierra, hacer que la gente sea tratada en su dignidad de manera igual y que pueda participar en las decisiones de su propia vida.

La potestad disciplinaria de la administración pública federal sobre los servidores públicos, se perfecciona con miras ajenas al ámbito laboral, su origen se funda, en la exigencia de conservar la integridad de la función y los servicios públicos, a través del sistema de la responsabilidad disciplinaria como medio de control de las conductas de los servidores públicos en relación con las actividades a su cargo. “Las Leyes son sólo instrumentos, normas de conducta a seguir...El derecho regula las acciones humanas sólo en cuanto afecta a los demás, a la sociedad y los valora por cuanto coinciden con las condiciones necesarias para la ordenación básica de la vida social”⁴⁹

⁴⁷la administración ética en el sector público es una actividad, no algo abstracto. El fomento del comportamiento ético no consiste en una simple lista de reglas, sino en un proceso de gestión permanente que sostiene la tarea de Gobierno. y resulta crucial para su funcionamiento y evolución. la Ética en el servicio público. Cuestiones y practicas actuales. en Public management occasional papers. Instituto Nacional de Administración pública. Madrid 1997. pp. 36.

⁴⁸Thompson, Dennis F. Paradoxes of government ethics, en Public administration review, vol. 52 num 3, mayo/junio 1992, pp 254-259

⁴⁹ Ruiz Massieu, José Francisco compilador Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. INAP 1984 p. 71

Fue hasta el 21 de febrero de 1940 cuando se publica la Ley de responsabilidades, previsto por el constituyente del 17 (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los funcionarios de los Estados). Es hasta 1980 que entró en vigor una nueva y en 1982 se reformó el título IV de la Constitución. "La Ley de responsabilidades es un régimen de medidas disciplinarias"⁵⁰ su enfoque está diseñado para disminuir las desviaciones de la conducta de los servidores públicos; el artículo 47 actúa como un código de conducta en la Administración Pública Federal, considera como valores éticos los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Enmarca 23 obligaciones de la manera en que se debe realizar el trabajo; sin embargo, no se ha logrado reducir la conducta irresponsable del servidor público. "la responsabilidad del servicio público no se limita a ejercer con honestidad y transparencia, es preciso trabajar día tras día para que la acción gubernamental beneficie al mayor número de mexicanos sin distinción ni preferencias políticas"⁵¹.

Para lograr una gestión ética se deben realizar intentos por redefinir valores que se esperan de los servidores públicos, establecer nuevos códigos de conducta y procedimientos preventivos y la obligatoriedad para todos los servidores públicos -incluyendo a los de elección popular- de hacer su declaración patrimonial.

*"... no podemos pretender instaurar una cultura ética fuerte en nuestras organizaciones del sector público si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará extremadamente difícil que lo pongamos en práctica"*⁵²

La experiencia que han tenido países como Nueva Zelanda y Australia se orientan a la búsqueda de un nuevo "ethos"⁵³ en el servicio público que incorpore las nociones tradicionales de servicio público junto con las nuevas consideraciones como la eficiencia y efectividad, el valor creado con el dinero invertido y el servicio al ciudadano. "En la medida en que el perfil de los

⁵⁰ Una medida disciplinaria es una sanción pronunciada por una autoridad administrativa contra un agente público, por una falta cometida en el ejercicio de sus funciones o susceptibles de afectar el ejercicio de las mismas.

⁵¹ Código de Ética. Enero 1996, en mensaje presidencial a los servidores públicos.

⁵² Langford, John W. "The international experience: Reflections on the way ahead" pág. 22" citado en La Ética en el servicio público, publicación del Instituto Nacional de Administración Pública. p. 109. España 1997.

⁵³ Se entiende por ethos el conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público.

cuadros públicos evolucionen hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una nueva Administración Pública”⁵⁴

Es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar la propia realización. “La administración pública debe tener como identidad propia incluso un “ETHOS o ESPIRITU” de un cuerpo dedicado al servicio público, pero a la vez debe estar sujeto a una cierta competencia para que constantemente se revigore”⁵⁵ El administrador público debe conjugar en su formación y desarrollo profesional la teoría de la administración pública con la ciencia política, porque no es factible una administración sin proyecto político y un proyecto político sin administración⁵⁶; se requiere un administrador competente con responsabilidad y compromiso social.

b) El servicio Civil de Carrera

El establecimiento de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna. Un “...servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores público, que contribuya a que los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo.”⁵⁷

Básicamente consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios con base en el mérito y a la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales; incluye también los principios de seguridad laboral, igual nivel o función igual categoría y salario, busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo político, darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional. Con esto intenta también, atraer a candidatos calificados, desarrollar una memoria administrativa y política de

⁵⁴Méndez, José Luis. Esperando a Godot. P.20

⁵⁵ *Ibidem*. p. 19

⁵⁶ Valencia, Sandoval Jorge. “Condiciones para institucionalizar el servicio público profesional” en Visión multidimensional del servicio... p. 111

⁵⁷ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. p. 56

más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigo por estructuras de incentivos monetarios y profesionales dirigidos a que los servidores públicos cumplan sus labores de una manera profesional y justa, esto es, tener un mecanismo que le permita al Estado contar con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia dentro del gobierno y evitar la improvisación en su desempeño.

La Organización de las Naciones Unidas define el servicio civil de carrera como el cuerpo apolítico, permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración, siendo sus elementos una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación.

El servicio civil inglés ha sido uno de los más conocidos por haber alcanzado un nivel de desarrollo superior, se ha avanzado hacia un sistema de bastante descentralizado y basado en contratos (en julio de 1994 más del 60% de los servidores públicos trabajaban en más de 3000 agencias descentralizadas).⁵⁸ En el caso de América Latina han surgido como necesidad de tener un servicio de carrera para garantizar un mínimo funcionamiento del Estado o han desarrollado los sistemas profesionales por partes, a fin de mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios amenazados por un cambio de administración.

b).1 El caso de México

Los antecedentes para instaurar un sistema civil de carrera se remontan al año de 1929, Almincar Zentilla elaboró un proyecto de ley del servicio civil para el poder legislativo; sin embargo, éste no logró su cometido. En 1938 se estableció por decreto presidencial el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión. En 1941 se estableció el nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión. En 1980 se creó la Dirección General de Administración de Personal Federal (SPP). En 1983 se reestructuró la Dirección General de Personal Federal por la Dirección General del Servicio Civil (SPP). En 1985 se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, definiéndose los alcances y metas del servicio civil de carrera en México. Se reconceptualizó como un sistema coordinado de administración y desarrollo de recursos humanos, se instrumentó como área de coordinación y

⁵⁸ Méndez, José Luis. Op. Cit. p 16

asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera. Sin embargo, todos los intentos por instaurar el servicio civil en la administración pública, fueron pospuestos para enfrentar las recurrentes crisis económicas que padecemos desde la década de los ochentas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los servidores públicos como toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral. Es decir, los servidores públicos son aquellos que trabajan al servicio del Estado en los tres poderes y en los tres niveles de gobierno y que por su origen se clasifican en:

- ◆ Representantes de elección popular- El presidente de la república, los gobernadores, el jefe de gobierno del D.F., los presidentes municipales, los senadores, diputados federales y estatales y asambleístas para el caso del Distrito Federal.
- ◆ Los servidores públicos de confianza- la mayoría son nombrados por el presidente de la república, los gobernadores o los presidentes municipales, o por aquellos que le reportan en forma inmediata, básicamente integran los mandos superiores y medios de las organizaciones públicas.
- ◆ Los servidores públicos de base- son el personal técnico, administrativo y operativo.

La administración pública mexicana se conforma por: a) servidores públicos de base en su gran mayoría sindicalizados, los cuales gozan de estabilidad laboral, ocupan puestos operativos con bajos niveles remunerativos (choferes, secretarías, algunos analistas hasta determinado nivel) con pocas expectativas de desarrollo y el acceso a las promociones, y generalmente no tienen carrera universitaria; b) funcionarios de mandos medios y superiores, son contratados bajo el régimen de confianza, ocupan puestos de toma de decisiones, coordinación y supervisión ⁵⁹ tienen mayores niveles de ingreso; sin embargo, no tienen estabilidad laboral.

La Ley Federal del Trabajo establece la distinción entre los trabajadores de base y los de confianza, así como la regulación sindical a la que son sujetos los trabajadores de base. Los sindicatos de cada dependencia de la administración pública están “*adheridos*” a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado FSTSE, que representa la estructura corporativa del

⁵⁹En 1997 existían un total de 19, 986 funcionarios de confianza de nivel de Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado. Guerrero Amparan Juan Pablo. Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal. México CIDE, No. 61 1997. P.

Estado. Asimismo, la FSTSE es parte de la central obrera Confederación de Trabajadores de México CTM la cual es uno de los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional. Esto muestra la estructura de control político a los que son sometidos los trabajadores de base.

El control político sobre los servidores públicos de confianza (mandos medios y superiores) se ejerce a través de la propia contratación y la remoción del cargo sobre la base de la “confianza” o la pérdida de ésta, lo cual ocasiona que “la lealtad y la disciplina ocupen un lugar principal de los valores deseados de un servidor público que las aptitudes o sus habilidades”⁶⁰. La conformación de “equipos de trabajo” no se da en torno a la misión, objetivo y programas de la institución, sino a un proyecto político y de identidad personal con el líder formal de la organización pública, por lo que la lógica que mueve a los equipos es por ganar lealtades a través de favores públicos y apoyo político más que abocarse a cumplir formalmente con las funciones asignadas. Existe un alto grado de improvisación, y de rotación en los puestos; los servidores públicos pueden pasar de un sector a otro totalmente distinto, sin que por ello requiera un mínimo de experiencia, provocando altos costos derivados del proceso de aprendizaje.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 considera el papel esencial que desarrolla la administración pública en el desarrollo nacional; constituye un elemento imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 establece los objetivos y metas para avanzar en el perfeccionamiento del aparato público para transformarlo en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio. En éste se reconoce la prioridad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública, que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos.

De acuerdo con la intención del Presidente de la República a más tardar en 1997 la SHCP tendría que elaborar los proyectos de ordenamiento legislativo para impulsar el servicio civil⁶¹. Dicho ofrecimiento tenía un rango importante en la agenda presidencial; sin embargo, hasta la fecha no se ha materializado, en parte porque la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, mantienen

⁶⁰ Mauricio Merino. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. Revista INAP No. 91 p. 9 1996

⁶¹ Programa de Modernización.... *op. cit.* p. 59

enfoques con diferencias substanciales, entre las que destacan: la parte presupuestal de la estructura de los incentivos para la burocracia, el diagnóstico de la situación de los servidores públicos; mientras que para unos tiene la virtud de su estabilidad y productividad, para otros sólo es rescatable la vocación de servicio y el sentido de cohesión en algunos grupos aislados.

La propuesta de servicio civil de la SHCP (anteproyecto de Ley) se basa en la profesionalización de la función pública, a través de un marco normativo que regule desde el reclutamiento, selección, promoción, remuneración y retiro, así como un esquema de incentivos que logren retener a los más aptos. Dicho propuesta se enfoca a todos los servidores públicos de confianza de la administración pública federal, en virtud de que son quienes padecen de la inestabilidad laboral derivado de los cambios políticos, impidiendo con ello la continuidad en los programas y el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Por su parte SECODAM mantiene un enfoque flexible, basado en el hecho de que el servicio civil de carrera no puede ser un fin en sí mismo, sino un proceso continuo de modernización administrativa orientado hacia resultados, con las particularidades de cada una de los sectores en que se divide la administración pública, y peculiaridades de cada una de las dependencias y entidades que la conforman. Para SECODAM, la propuestas de la SHCP es demasiado costosa, rígida y centralizadora, en el que la Unidad de Servicio Civil USC desempeñaría un papel central, contrario al espíritu de eficiencia y flexibilidad del PROMAP.

Existe también una iniciativa de Ley para la profesionalización y Evaluación del Desempeño de los funcionarios de la Administración Pública Federal Centralizada, presentada por Esteban Moctezuma Barragán, la cual propone que el reclutamiento y las promociones deben realizarse bajo criterios objetivos, atendiendo a las necesidades de la sociedad y orientada a resultados. Incluye a funcionarios de confianza de las Secretarías de Estado, ⁶²exceptuando a personal de las fuerzas armadas, servicio exterior, INEGI, Magisterio, así como al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo y los puestos de nivel de Secretario de Despacho hasta Oficial Mayor y homólogos.

⁶² Moctezuma, Barragán Esteban. Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, Art. 3.

Las experiencias de esquemas de servicio civil con se cuenta en México son:

Servicio Civil o Profesional	Fecha inicio	Area operativa	Organo normativo	Soporte normativo	Función	Condición laboral
Carrera militar	1830	Dir. Gral. de servicio exterior y de rec. hum.		Ley y Reglamento del servicio exterior mexicano	S y A	Confianza
Servicio exterior mexicano	1934	Comité Gral. de educación militar	Comisión de personal	Ley orgánica del ejército y las fuerzas armadas	S y A	Confianza
Sistema de especialistas en hidráulica		Subdir. Gral. de administración	No existe	No existe	S	Confianza
Carrera magisterial	1992	Coordinación nal. de carrera magisterial	Comisión nal. SEP-SNTE de carrera magisterial	Acuerdo nal. para la modernización de la educación básica	S	Confianza y Base
Servicio profesional electoral	1993	Dir. ejecutiva de servicio electoral	Junta Gral. ejecutiva.	Estatuto del servicio profesional electoral	S	Confianza
Servicio civil de carrera PGR	1993	Dir. Gral. del Instituto de capacitación	Consejo de profesionalización del ministerio público de la federación	Ley orgánica de la PGR	S	Confianza
Sistema integral profesionalización INEGI	1994	Coordinación Administrativa	Comisión SIP-INEGI	Acuerdo del sistema integral de profesionalización	S y A	Confianza y Base
Servicio profesional agrario	1994	Sria. técnica del servicio profesional agrario	Comisión del servicio agrario	Estatuto del servicio profesional agrario	S	Confianza
Carrera judicial	1994	Comité académico del consejo de la judicatura	El pleno del consejo de la judicatura	Ley orgánica del poder judicial y Reglamento de la carrera judicial	S	Confianza
Servicio civil de carrera de la PGJDF	1996	Dir. Gral. del instituto de formación profesional	Consejo consultivo del Instituto	Ley orgánica de la PGJDF y Reglamento de la carrera	S	Confianza

Claves: S= Sustantivas y A= Adjetivas o de apoyo.

Fuente: Documento de trabajo interno de la SECODAM ⁶³

El esfuerzo que se viene realizando en la instauración de los sistemas de carrera en algunas organizaciones requiere perfeccionarse y multiplicarse. “hay casos que presentan mayor grado de madurez en el propósito de profesionalizar la función pública. Otros representan ejemplos menos acabados⁶⁴.”

⁶³Profesionalización del servicio público. Diagnóstico y propuestas generales. SECODAM. s/f

⁶⁴Pardo, María del Carmen. “Un testimonio de modernización en la administración pública: la

En febrero del año 2000 se implementó el servicio civil del Sistema de Administración Tributaria SAT y en junio del mismo año se publicó la Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal, esta última considera a los servidores públicos de carrera únicamente del puesto de Director de Área y homólogos hacia abajo hasta el nivel de personal de enlace y líder de proyecto, exceptuando aquellos directores de área que desarrollen actividades de carácter político, los cuales se consideran cargos de libres designación y excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mando superior podrá considerarse dentro del sistema⁶⁵.

SECODAM elaboró un documento que destaca los logros y limitaciones que han enfrentado las experiencias de los sistemas de servicio civil resumiéndolos en lo siguiente:

1. La falta de soportes normativos generales ponen en riesgo la permanencia de estos esquemas y la falta de voluntad para su aplicación;
2. La diferencia entre los regímenes que regulan a los trabajadores de confianza y a los de base;
3. En los sistemas que ofrecen mayor estabilidad en el empleo no se han equilibrado con instrumentos para la remoción de aquellos servidores públicos;
4. Ausencia de instrumentos que equilibren financieramente los estímulos hace casi imposible su otorgamiento;
5. La capacitación se dirige a cursos aislados que no concurren a un mismo objetivo;
6. Sólo se han instaurado sistemas de selección e ingreso sin atender los demás componentes del sistema; y
7. Carencia de mecanismos eficaces de evaluación.

También es conveniente considerar los problemas que han generado los sistemas profesionales de carrera, tales como:

1. Sobreoferta de funcionarios
2. Una disminución de oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de dichos sistemas.
3. La seguridad laboral ha tendido a acentuar más que ha solucionar el problema de la ineficiencia.
4. Ha conducido a una autonomía excesiva de las burocracias.
5. Los sistemas de mérito no se pueden lograr con facilidad, ya que, dado que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar, la subjetividad y la politización se mantienen en la práctica.

Ante tales disyuntivas, los esquemas de sistema de servicio civil tendrán que diseñarse de tal forma que logren las ventajas y eviten las desventajas de los servicios civiles de carrera tradicionales, cualquier sistema de carrera debe

profesionalización de la función pública". en *Visión multidimensional del servicio profesionalizado...* p. 83
⁶⁵Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Órgano del Gobierno del Distrito Federal*, 13 de junio de 2000.

tener un grado de apertura flexible, (como lo sugiere el enfoque de SECODAM) atendiendo las particularidades por cada sector, dependencia y entidad de la administración pública.

Al respecto, José Luis Méndez, propone diversas etapas de la implantación del Servicio Civil, entre las que destacan:

- Instrumentación de sistemas de carrera profesional en algunas áreas del sector público; que requieran un mayor nivel de profesionalismo;
- Enfocarse a niveles administrativos intermedios, diferentes tanto de los niveles decisores más altos o estrictamente de confianza, como de los trabajadores de base;
- Desarrollar estudios de factibilidad administrativa y financiera, de acuerdo con la estructura del personal de la dependencia así como los posibles ajustes en dichas estructuras;
- Un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos objetivo;
- Un sistema de capacitación y entrenamiento para los servidores públicos;
- Mecanismos de coordinación de la capacitación y de los servicios civiles; y
- La creación de una comisión temporal para estudiar la conveniencia y eventuales contenidos particulares de tales reformas en el ámbito nacional e internacional.

La urgencia de otros temas como: “el equilibrio macroeconómico, la estabilidad de precios y de cambio, el rescate al sistema bancario y financiero nacional, la negociación y combate con grupos rebeldes, el combate al narcotráfico, la reforma al sistema de seguridad nacional,”⁶⁶ y más recientemente el conflicto en la Universidad Nacional Autónoma de México, la aprobación del presupuesto incluidos los recursos para el Instituto de Protección al Ahorro Bancario IPAB, la elección presidencial, entre otros, postergaron nuevamente la posibilidad de instaurar esquemas de servicio civil de carrera en la administración pública durante el sexenio del Presidente Zedillo.

Lo cierto es que el servicio civil de carrera no se ha implementado porque el régimen político no ha tenido la necesidad ni los incentivos necesarios para llevar a cabo una reforma de tal magnitud, ya que un sistema de servicio civil brinda estabilidad laboral, lo cual atenta contra el control político que se tenía sobre los servidores públicos -al menos hasta que concluya la administración del presidente Zedillo 1994-2000-.

De tal forma que los cambios en la administración pública, se hacen necesariamente por y para fines políticos, las reformas no son producto de

⁶⁶ Guerrero, Amparan Juan Pablo. “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”. p. 32 en Revista No. 61 del Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE 1998.

buena fe. *Barbara Geddes (1991,1992) afirma que las reformas a la administración pública en las democracias latinoamericanas es más probable que se den, en el caso del servicio civil contra un sistema de patronage, cuando este último está igualmente dividido entre los principales partidos*⁶⁷

Con el triunfo de Vicente Fox se plantea la posibilidad de impulsar nuevas reformas en diversos ámbitos de la administración pública, se vislumbra un nuevo régimen político -implica el fin del sistema presidencialista que gobernó al país durante 71 años basado en las lealtades y reglas no escritas-, una redistribución del poder, en la que los partidos políticos están obligados a buscar consensos y llegar a acuerdos para asegurar la gobernabilidad, estamos ante un escenario nuevo, complejo y prometedor.

La viabilidad de la implantación de esquemas de servicio civil de carrera radica, como lo hemos venido señalando, en el proceso de democratización que vive en país. Existe cada vez con mayor intensidad una real independencia del poder legislativo respecto al poder ejecutivo, la composición de la 57 legislatura en la Cámara de Diputados no establecía una mayoría absoluta para ninguno de los tres principales partidos, como tampoco la tendrá ningún partido político en la próxima legislatura que inicia en septiembre del año 2000.

La discusión para aprobar el Presupuesto de Egresos del año 2000, motivó un acercamiento de los sectores sociales interesados en ver representados sus objetivos en las disposiciones legales. Esto quiere decir que la democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes, que ofrece al congreso su papel de legislar, le proporciona la capacidad de agregar su opinión en el diseño y hechuras de las políticas públicas y le otorga un papel de supervisor de la actuación del ejecutivo y sus administradores.

Con el nuevo régimen, se favorece que la representación se genere únicamente en las cámaras, por lo que evitará la competencia de la representación que antes se daba en la burocracia. Así la negociación, que anteriormente se daba en las dependencias del gobierno y en su sistema corporativo, ahora se trasladará al congreso.

Vicente Fox Quezada se enfrenta ante la necesidad del cambio de servidores públicos en su mayoría priistas de los principales puestos en la administración

⁶⁷Citado por Ballinas, Christopher . en Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos. FLACSO, 2000.

pública federal; tal como lo viene mencionando en sus discurso buscará integrar un gabinete plural, con personas de diferente ideología política, ya que el presidente electo no cuenta con el personal de confianza suficiente, esta confianza se tendrá que ir dando en la medida que los servidores públicos demuestren capacidades y brinden resultados positivos a las políticas y programas de gobierno. Por esta razón, la instauración de esquemas de servicio civil en el mediano plazo parece estar en su momento político idóneo, el *timing* de la reforma es adecuado.

En la medida en que el Ejecutivo tenga el control sobre la estructura gubernamental tendrá el control político, de tal suerte que en la medida en que consolide el control sobre el aparato gubernamental, estará en condiciones de realizar las reformas necesarias para mantener el poder. Esta necesidad de tener control político y el incentivo de mantener el poder, ante la consolidación real de competencia con los demás partidos políticos; llevará a buscar esquemas de servicio civil, pues ello le permitirá en el corto plazo la profesionalización de la gestión pública; manteniendo a los servidores públicos que demuestren capacidad y obtengan resultados positivos y seleccionando a los más aptos para brindar calidad en los servicios con un enfoque orientado hacia resultados. En el mediano plazo -una vez que haya conformado su equipo de trabajo-, le permitirá asegurar el cumplimiento de los programas y profundizar en las reformas impulsadas.

III EL MODELO DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, el seguimiento y la vigilancia de su estricto cumplimiento lo hará la SECODAM⁶⁸. De tal suerte que SECODAM asume un doble papel; evaluar a la administración pública y autoevaluarse a sí misma.

El objetivo del PROMAP es transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con arraigada cultura de servicio y combatir la corrupción y la impunidad. Identifica cuatro grandes temas problemáticos: limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano,

⁶⁸ Art. Sexto del Decreto por el que se aprueba el programa, en Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de mayo de 1996.

pública federal; tal como lo viene mencionando en sus discurso buscará integrar un gabinete plural, con personas de diferente ideología política, ya que el presidente electo no cuenta con el personal de confianza suficiente, esta confianza se tendrá que ir dando en la medida que los servidores públicos demuestren capacidades y brinden resultados positivos a las políticas y programas de gobierno. Por esta razón, la instauración de esquemas de servicio civil en el mediano plazo parece estar en su momento político idóneo, el *timing* de la reforma es adecuado.

En la medida en que el Ejecutivo tenga el control sobre la estructura gubernamental tendrá el control político, de tal suerte que en la medida en que consolide el control sobre el aparato gubernamental, estará en condiciones de realizar las reformas necesarias para mantener el poder. Esta necesidad de tener control político y el incentivo de mantener el poder, ante la consolidación real de competencia con los demás partidos políticos; llevará a buscar esquemas de servicio civil, pues ello le permitirá en el corto plazo la profesionalización de la gestión pública; manteniendo a los servidores públicos que demuestren capacidad y obtengan resultados positivos y seleccionando a los más aptos para brindar calidad en los servicios con un enfoque orientado hacia resultados. En el mediano plazo -una vez que haya conformado su equipo de trabajo-, le permitirá asegurar el cumplimiento de los programas y profundizar en las reformas impulsadas.

III EL MODELO DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, el seguimiento y la vigilancia de su estricto cumplimiento lo hará la SECODAM⁶⁸. De tal suerte que SECODAM asume un doble papel; evaluar a la administración pública y autoevaluarse a sí misma.

El objetivo del PROMAP es transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con arraigada cultura de servicio y combatir la corrupción y la impunidad. Identifica cuatro grandes temas problemáticos: limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano,

⁶⁸ Art. Sexto del Decreto por el que se aprueba el programa, en Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de mayo de 1996.

centralismo, deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Las líneas de acción del PROMAP se distribuyen en cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y, dignificación, profesionalización y ética del servidor público. El diagnóstico de la problemática del cuarto subprograma -el tema del factor humano que nos interesa desarrollar- señala:

- Falta seguridad y desarrollo en el empleo;
- La diferencia entre trabajadores de base y confianza, impide el desarrollo conjunto;
- Elevada rotación de personal;
- Discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional y de los programas públicos;
- El incremento en los costos de la función pública;
- No hay capacitación sistemática ni evaluación de conocimientos requeridos para el desempeño del puesto.

En materia de profesionalización establece líneas de acción amplias, generales y por lo mismo, contradictorias, ya que por ejemplo menciona que las autoridades competentes (SHCP y SECODAM) establezcan los esquemas de selección de personal y las condiciones para el reclutamiento, más adelante aclara que la SHCP deberá elaborar, a más tardar en 1997, la ley para impulsar el servicio civil. Bajo este esquema, se entendía que el proyecto sería de aplicación para toda la administración pública, con tipos de gestión, organización y control centralizados; sin embargo, esto es contrario a las formas de gestión flexibles y descentralizadas que establece el mismo PROMAP.

Al interior de la SECODAM la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), es la encargada de *coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades.*⁶⁹.

⁶⁹Reglamento Interior de la SECODAM. Art. 10 fracción IX

La instrumentación del PROMAP en la SECODAM se desarrolló a través de las bases de coordinación, que contenían compromisos para instrumentar indicadores de gestión, estándares de calidad, acciones de descentralización y desregulación, certificación de conocimientos de los servidores públicos, entre otras y, la designación de un funcionario por el Titular del Ramo, de darle seguimiento

En octubre de 1996 SECODAM diseñó, a través de la Oficialía Mayor, el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH-SECODAM) para dar cumplimiento a los objetivos y líneas de acción establecidos en el PROMAP.

La propuesta del esquema del SIARH es la regulación del ingreso, permanencia, promoción y el retiro de los servidores públicos hasta el nivel de director de área. Con ello se buscaba, canalizar el potencial y el quehacer del personal hacia la modernización de la operación de la SECODAM dentro de un proceso de superación continuo, mejorar de los sistemas y procedimientos para garantizar calidad en la prestación de servicios, dignificar el trabajo del servidor público, contar con administradores expertos libres de interferencias políticas, fomentar el desarrollo profesional bajo la cultura de calidad en el trabajo, mejorar la identidad con la institución, la aplicación de principios éticos, garantizar la continuidad en los programas de trabajo, lograr estabilidad en el empleo y mejora continua en los procesos, reconocimientos explícito del retiro del servidor público, provocar mayor arraigo en la institución preservando aquellos servidores mas calificados, éticos, eficientes y eficaces, mejorar el aprovechamiento de la preparación y experiencia del personal, reforzar el compromiso de integración y pertinencia, despolitizando las funciones de mandos medios, coadyuvar al cumplimiento de la misión objetivos y programas con menores costos de operación y una mayor cobertura, crear una cultura organizacional enfocada a la calidad, evitar la contratación y promoción con criterios políticos y coadyuvar a la profesionalización de los demás servidores públicos. Como se aprecia, las expectativas del SIARH son generales y amplias.

Se definieron siete sub-sistemas; 4 que abarcan los procesos de reclutamiento selección, contratación remuneraciones, reconocimiento, capacitación y prestaciones sociales y 3 para la operación del mismo.

El Organismo normativo del SIARH sería la comisión y se elaboraría un reglamento con la responsabilidad de apoyar el desarrollo profesional de los servidores públicos dentro de un marco de seguridad y calidad, bajo criterios de productividad y principios éticos; Comité que no se constituyó y Reglamento que no se elaboró.

En materia de selección, destaca la definición de exámenes técnicos de conocimientos específicos al puesto que consiste en la aplicación de una batería psicológica que evalúa actitudes para la ocupación de una vacante. Sin embargo, falta avanzar hacia un proceso de convocatorias abiertas para captar candidatos del exterior.

La evaluación y notificación de resultados se presentan al jefe inmediato para su consideración y decisión. Aún cuando los resultados de la evaluación curricular y psicométrica son negativos; el jefe del área puede proceder a su contratación, es decir, no existen al menos políticas que impidan esta posibilidad. Este procedimiento aún mantiene elementos discrecionales que pueden perfeccionarse.

La capacitación ha sido un aspecto donde se observa mayor grado de avance. Se diagnosticaron necesidades de capacitación, a través de cuestionarios aplicados a todas las áreas de la organización, detectándose necesidades en relación con sus objetivos y procesos de trabajo. Uno de los avances más significativos que se es la creación del Centro de Capacitación en Calidad CECAL, en el cual se realizan y aplican los programas de capacitación interna, de acuerdo con la detección de necesidades se definieron diversos cursos de capacitación que se agrupan en 3 vertientes capacitación para el trabajo, capacitación en el trabajo y capacitación para el desarrollo. Asimismo, ha funcionado como un centro de capacitación para personal de los Organismos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Asimismo, para fomentar la cultura de calidad personal y profesional en la Administración Pública Federal, la SECODAM impulsó la apertura de centros de capacitación y profesionalización en las propias dependencias y entidades, operando hasta 1999 con 82 centros de capacitación⁷⁰. Actualmente se cuenta con un registro y control de la capacitación recibida por cada uno de los servidores públicos, definiéndose un mínimo de 80 horas de capacitación durante año que deberán tener los servidores públicos.

⁷⁰ Informe de labores 1998-1999 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pag. 95

A pesar de que se ha logrado la formación de una planta de instructores internos, en su mayoría mantienen un enfoque de iniciativa privada de productividad y eficacia; orientados a cumplir con los cursos de capacitación programados. Desconocen los ámbitos de las responsabilidades públicas del Estado, del gobierno y los fines de la administración pública. Esta también representa una área de oportunidad para fomentar y fortalecer la cultura de una gestión pública, a través del conocimiento de los fines. -esto no significa que la eficacia y la productividad sean elementos no deseados en la administración pública, sino que son medios que deben servir para un fin-.

A pesar de que se cuenta con una evaluación del desempeño, ésta aún no ha sido lo suficientemente objetiva, prevaleciendo factores discrecionales y subjetivos para medir el desempeño; sin embargo, es algo en lo que se deberá trabajar, Entre los conceptos que se evalúan destacan: la actitud de servicio, la capacidad profesional y técnica, eficiencia, motivación, liderazgo y solución de conflictos así como la disciplina e identificación con los ejecutivos.

En la evaluación de la cobertura, calidad y efectividad en el otorgamiento de los servicios aún no participa el usuario final que los recibe.

Prácticamente no existe una conexión entre los demás subsistemas y el de incentivos, por lo que los incentivos que se brindan a través de bonos, se otorgan de manera permanente y fija como parte integrante del sueldo, con lo que pierden el efecto deseado.

La situación en que se encuentra la profesionalización de los servidores públicos en la SECODAM, es un reflejo de que está sucediendo a nivel nacional, es decir, si bien existe un esfuerzo sobre todo en los niveles intermedios por tratar de modificar las condiciones para la selección, ingreso, promoción y retiro de los servidores públicos, éstos se quedan aislados de una reforma integral, no existiendo una articulación entre las partes que componen el sistema, por un lado se brinda capacitación pero no se cuenta con elementos para medir su impacto en el desempeño laboral; tampoco se retribuyen incentivos a la capacitación..

No obstante todos estos esfuerzos para profesionalizar a los servidores públicos, aún no se tiene el proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera acabado que de cuerpo orgánico a las normas y lineamientos que la SHCP viene emitiendo.

El esfuerzo que viene realizando la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de profesionalización del servicio público y de la implantación del servicio civil de carrera, se ha encauzado al diseño y elaboración del marco normativo-metodológico para la facilitar de la profesionalización, conjuntamente con la SHCP.

En abril de 2000 la SHCP emitió el **Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal**., excluyendo al personal operativo de base y de confianza de las dependencias y entidades; el personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano; el personal docente y directivo de los modelos de educación básica, media superior y superior; el personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines; el personal de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, de seguridad pública y ministerios públicos federales, así como las personas que presten sus servicios en las dependencias y entidades mediante contrato de servicios profesionales por honorarios, para la aplicación del Tabulador de Sueldos se establecen siete grupos jerárquicos

GRUPO	PUESTOS
Mando de Alta Dirección	Subsecretario y homólogos
Mando de Dirección	Jefe de Unidad y homólogos
Mando de Alta Gerencia	Director General y homólogos
Mando Gerencial	Director General Adjunto y homólogos
Mando de Supervisión	Director de Área y homólogos
Mando de Coordinación	Subdirector y homólogos
Mando Ejecutivo	Jefe de Departamento y homólogos

Cada uno de los grupos jerárquicos contenidos en el Tabulador de Sueldos se divide en tres grados de responsabilidad, definidos como mínimo (A), medio (B) y máximo (C), en los cuales se ubican los puestos, basado en las habilidades, la capacidad de solución de problemas y las responsabilidades requeridas para desarrollar las funciones, de acuerdo con el sistema de valuación de puestos. La Unidad de Servicio Civil de la SHCP emitirá la Norma de Valuación de Puestos donde se señalen los criterios y lineamientos que deberán observar las dependencias para definir el grado de responsabilidad de sus puestos.

Cada grado tiene siete niveles salariales, para que el servidor público pueda obtener un ascenso de nivel salarial anualmente, de acuerdo con su evaluación del desempeño, podrán ser promovidos con base en el mérito y de conformidad con la norma, a fin de poder ascender de nivel salarial, a un puesto de mayor

responsabilidad o de jerarquía. Estos movimientos consisten en ascensos de nivel, grado o grupo. También, se contempla autorizar el otorgamiento de estímulos por productividad, eficiencia y calidad, tomando en cuenta la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Propuesta

El cambio hacia la implementación de esquemas de servicio civil de carrera, debe darse con un enfoque descentralizado, flexible y adaptable a las particularidades de cada sector, dependencia o entidad, para lo cual éstas deberán participar en el diseño y la operación de los mismos, dejando ciertos margen para los puestos específicos que por sus características sean de libre designación.

El papel que deben desempeñar las dependencias globalizadoras SHCP y SECODAM como órganos centrales de gestión, así como las dependencias coordinadoras de sector, es de carácter normativo en lo general, conservando el papel de mejora de la capacidad de la gestión pública y desarrollo administrativo, a través del fomento, apoyo y difusión de nuevas experiencias que facilite el proceso de decisión de las dependencias y entidades en materia de ingreso, permanencia y retiro del servidor público.

Los diversos esquemas de servicio civil deberán estar enfocados en primera instancia a puestos de nivel de mandos medios de Director de Área hasta el de Jefe de departamento en el sector central, o sus equivalentes en las entidades de la administración pública, para posteriormente avanzar en la integración de los niveles operativos. Respecto a los niveles de mando superior, las propias dependencias y entidades deberán proponer aquellos que sean susceptibles de integrarse al esquema de servicio civil.

El cambio requiere de un proceso de planeación del factor humano, para lo cual es necesario conocer los fines para los cuales se crea la organización; misión, las expectativas que tiene; visión y los objetivos institucionales, para que en función de éstos determinar las necesidades de la organización en materia de personal, por lo que es fundamental contar con un **Catálogo de Puestos de la Institución**, como el punto de referencia que precisa cuales y cuantos son los puestos que requiere la organización, los requerimientos del puesto, perfiles del aspirante, la capacitación mínima que deberá obtener en el puesto y para el puesto, los niveles de remuneración, así como la proyección del desarrollo en la organización.

El reclutamiento y la selección de los servidores públicos debe ser preferentemente abierto, a través de **convocatoria pública** en el que podrán concursar los servidores públicos de la misma Institución; y mediante la

aplicación de **exámenes de oposición**, para aspirar a ocupar un puesto. Aquí es conveniente que los exámenes sean realizados y aplicados por una instancia externa, a fin de dar transparencia al proceso. Por ejemplo en el INEGI los exámenes psicométricos los realiza un despacho externo.

La capacitación constituye el instrumento fundamental para la consolidación de la profesionalización, por lo que se deberá integrar un **Programa Integral de Capacitación**, en el trabajo y para el trabajo, que atienda las necesidades individuales y organizacionales, así como de motivación y desarrollo. La idea es que cada puesto tenga su plan de capacitación mínimo -que deberá conectarse al proceso de evaluación como requisitos para promociones e incentivos, a fin de darle un carácter indispensable e inherente al puesto y a las oportunidades de escalar en la estructura. Dicho programa debe considerar una fase de **inducción al puesto**; cursos de **capacitación en el trabajo**, orientado a facilitar el trabajo; cursos de **capacitación para el trabajo**, enfocado al desarrollo de nuevas aptitudes y formación de futuros cuadros directivos,

Otro instrumento importante en los esquemas de servicio civil es el **Sistema de Evaluación del Desempeño**, mediante el cual se mide objetivamente el desempeño de los servidores públicos, utilizando elementos confiables que eviten la discrecionalidad y el favoritismo. Este sistema es el "alma" de los sistemas que se basan en el mérito, ya que es donde se evalúa la actuación, la capacitación y el cumplimiento de los objetivos de trabajo. El resultado de esta evaluación deberá estar vinculada con las promociones, **los incentivos**, y en su caso **la permanencia del servidor público**.

Por su parte el sistema de incentivos que a través de prestaciones extraordinarias (bonos), debe estar dirigido a obtener un mejor desempeño; sin embargo, debemos reconocer que actualmente dicho sistema no ha logrado su objetivo, ya que se otorgan de manera permanente y fija como parte integrante del sueldo, con lo que pierden el efecto deseado, por lo que es necesario incorporar a los propios servidores públicos en el diseño y operación del sistema.

Contar con un **Sistema de Información de Recursos Humanos**, que proporcione datos, elementos e información relacionada con la trayectoria del servidor público durante su permanencia en la Institución y que alimente a los demás procesos del sistema.

La modernización de la administración pública vía el mejoramiento de los recursos humanos, requiere de más elementos que deben darse en torno al servicio civil de carrera, **Una legislación Federal del Servicio Civil para los Servidores Públicos**, que establezca las normas generales para la administración del capital humano, así como la definición de las políticas específicas por parte de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Conclusiones

I

Los modelos y experiencias de otros países deben juzgarse a la luz de las culturas y circunstancias históricas a las que pertenecen, en cualquier intento por transferir métodos y técnicas a ambientes nuevos, será indispensable examinar y revisar nuestra realidad histórica, económica, política y administrativa, pero sobre todo nuestra realidad cultural, nuestra idiosincrasia, cómo somos y como nos comportamos. Esta premisa resulta indispensable para entender el éxito o fracaso de los planes y programas gubernamentales.

II

El mejoramiento de la administración pública, debe iniciar con la modernización de las agencias gubernamentales, eficientar su funcionamiento, precisión y eficacia en su acción y más legítima en su que hacer, orientada a resultados, transparencia en su gestión, imputabilidad y la atención a los usuarios. Abrir espacios a la participación ciudadana(ONG'S) para el diseño y evaluación de las políticas públicas, a la gestión pública profesional, al desarrollo de gerentes públicos con una visión que equilibre la teoría y la práctica, con responsabilidad pública. Es necesario contraponer al análisis desde la agencia gubernamental, el análisis desde el diseño de la política pública; a la norma jurídica como base de estudio, el proceso decisorio; al reducido campo de la administración se contraponen el amplio campo de los vínculos e intersecciones entre el ámbito político y el administrativo.

III

Para instrumentar la modernización el Estado deberá contar necesariamente con una burocracia eficiente con servidores públicos profesionales, ya que de ellos depende la capacidad del Gobierno para responder las demandas de la sociedad, la profesionalización del servicio público resulta una condicionante para la modernización administrativa. Con ella se podrá avanzar hacia una nueva mística y filosofía de trabajo, así como en los procesos decisorios, nuevas actitudes y procesos de identidad en el resto de la organización, que se reflejarán en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos que den legitimidad al Estado.

IV

Evolucionar hacia el establecimiento de esquemas de sistema civil de carrera que establezca las reglas escritas para el ingreso, desarrollo, ascenso y retiro de

los servidores públicos, que proporcione estabilidad político-administrativa ante la alternancia en el gobierno y profesionalice la gestión pública. El establecimiento de esquemas de servicio civil de carrera favorecerá la profesionalización de los servidores públicos y de la gestión misma -eficacia, eficiencia y efectividad-, brindando continuidad a los programas, preservando la memoria institucional y enfocarse hacia la satisfacción de las demandas en favor de la ciudadanía.

V

En la medida en que la gestión de la administración pública proporciona a la sociedad calidad del servicio y en el servicio asegura legitimidad del gobierno. Ningún gobierno cumple con sus responsabilidades cuando no tiene capacidad administrativa para enfrentar los problemas sociales y para resolver las demandas de la sociedad.

VI

Los esquemas de sistema de servicio civil tendrán que diseñarse de tal forma que logren las ventajas y eviten las desventajas de los servicios civiles de carrera tradicionales, cualquier sistema de carrera debe tener un grado de apertura flexible, atendiendo las particularidades por cada sector, dependencia y entidad de la administración pública.

VII

La promulgación de una Ley Federal del Servicio Público y el establecimiento de políticas específicas de las instituciones públicas, para la normalización integral de la administración pública federal, que abarque el marco normativo general y el marco procedimental específico flexible de las dependencias y entidades para la administración de personal público.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, F. Luis. Política y Racionalidad Administrativa, México INAP 1982
- BARENSTEIN, Jorge El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana/ los administradores en el sector público mexicano, México, CIDE, 1982
- BRAVO Ahuja V. (coordinador) Tendencias contemporáneas en la administración pública, México, Diana 1989
- CABRERA E y Escoto T. Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y sus efectos en los modelos organizacionales, México CIDE, 1992
- CABRERO, Enrique. Del administrador al gerente público, México, 1997
- CANTON, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático., México, 1991 PAC
- CASTELAZO, R. José Técnicas y especialidades en administración de personal público
- CÓRDOBA, Arnaldo. "El método de la Ciencia Política", en Cuadernos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos. 1988. Universidad Nacional Autónoma de México
- CROZIER, Michel Estado modesto, Estado moderno: "estrategia para el cambio", México, FCE 1992
- DUHALT, M. Una selva semántica y jurídica; la clasificación de los trabajadores al servicio del estado, México INAP 1997.
- GONZÁLEZ Enrique. Reforma del Estado y política social, México INAP, 1993,
- GUERRERO, Omar El Estado en la era de la modernización, México, Plaza Valdés, 1992
- HARO, Guillermo. Aportaciones para la reforma de la función pública en México, México, INAP, 1988.
- HARO, Guillermo. La función pública en el proceso de modernización nacional, México, grafiarte, 1991
- KLIKSBERG, Bernardo El rediseño del Estado. una perspectiva internacional, México, FCE, 1994
- KLIKSBERG, Bernardo. Como transformar el Estado, más allá de mitos y dogmas, México, FCE, 1989.
- LANGFORD, John W. "The internacional experience: Reflections on the way a head.
- NAÍM, Moisés, Latin America's Journey to the market from macroeconomic shocks to institutional therapy. en Occasional papers num. 12. Internacional Center For Economic Growth, 1995
- MÉNDEZ, José Luis La Profesionalización del Estado Mexicano. México 1993
- MORALES, A. Carlos. Derecho burocrático, México, Porrúa, 1995
- MORALES, J. Francisco. La tecnocracia en México. México, Cambio XXI 1995
- PARDO, María del Carmen La modernización administrativa en México, México, El Colegio de México. 1991
- PINEDA, Nicolás "Reforma del Estado y Burocracia", en la reforma del Estado. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Admon. Publica, 1992
- PONCE, Ernesto. Ensayo sobre el Gobierno Civil 1984
- QUIROGA León Gustavo "El servicio civil de carrera". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal INAP 1984.
- REBOLLEDO, Juan La reforma del Estado en México, México, FCE, 1994

- RUIZ MASSIEU, José Francisco compilador Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. INAP 1984.
- UVALLE, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. Coordinadores. Plaza y Valdés. 1999.
- VALDEZ, González Refugio en El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada. México IAPEM 1995
- SACRISTAN R. Carlos La reestructuración del sistema burocrático, en la admon. Pub. Contemporánea, México, FCE, 1994
- SIRVENT, Carlos La burocracia México, ANUVIES, 1997
- ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. Ponencia "reorientación de la acción estatal e impacto de la Modernización del Estado" en Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. 1991. INAP. México.
- ZORRILLA, G. Pedro "Transformación del Estado y renovación política", en la reforma del Estado, México Col. Nal. De Ciencias Políticas y Admon. Pública., 1992

Artículos contenidos Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. Coordinadores. Plaza y Valdés. 1999:

- LEÓN y Ramirez, Juan Carlos. "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia".
- GUERRERO Amparan Juan Pablo. "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado"
- UVALLE Berrones, Ricardo. "La profesionalización del Servicio Público en México".
- QUIJANO, Manuel. "Humanismo público y profesionalización del servicio"
- VALENCIA, Sandoval Jorge. "Condiciones para institucionalizar el servicio público profesional"
- PARDO, María del Carmen. "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública".

Publicaciones

- la Ética en el servicio público. Cuestiones y practicas actuales. en Public management occasional papers. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1997.
- MOCTEZUMA, Barragán Esteban. Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- BALLINAS, Cristopher. Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos. FLACSO, 2000.
- GUERRERO, Amparan Juan Pablo. "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal". en Revista No. 61 del Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE 1998
- Foro Nacional. La profesionalización del servidor público Serie praxis, INAP México 1996

Instituto Nacional de Administración Pública España-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La transformación de la Gestión Pública. la reforma en los países de la OCDE. Madrid. 1997.

THOMPSON, Dennis F. Paradoxes of government ethics, en Public administration review, vol. 52 num 3, mayo/junio 1992.

Memoria del II Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, México 1991

Primer Foro de Ciencias Políticas y administración pública, septiembre-octubre, 1997.

Informe de Labores 1997-1998 y 1998-1999. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Profesionalización del servicio público. Diagnóstico y propuestas generales.
SECODAM.

Decreto por el que se aprueba el programa de modernización de la administración pública 1994-2000, en Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de mayo de 1996
Gaceta Oficial del Distrito Federal. Organó del Gobierno del Distrito Federal, 13 de junio de 2000.

Revistas

UVALLE, Berrones, Ricardo La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica. en Revista de Control Gubernamental.

UVALLE, Berrones, Ricardo. "el papel del Estado en los procesos actuales" en Revista Gobiernos. Secretaría de Gobernación, No 2 1994.

Revista de Administración Pública No. 91 México 1996

BULLINGUER, Martín. "La administración al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania". En Revista de Administración Pública No. 91 México 1996

Ponencias presentadas en el Primer Foro de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-octubre, 1997

CASTELAZO, José ponencia "la Administración Pública en el marco de la globalización".

VALDÉS, Mauricio ponencia "Los retos futuros del estado mexicano"