

64



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN MÉXICO**

T E S I S A
Q U E P R E S E N T A :
CINTYA JEANNETTE MARTINEZ VILLANUEVA
PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE.

295336



CIUDAD UNIVERSITARIA.

2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mis tenaces padres por darme lo más importante, mis principios y mi fe

A Yas y a Esmé por ser tan valientes y hermanas.

A ti, René amigo lobo, amante y esposo por tus consideraciones e infinitas atenciones.

A mi amado Paolo, quien con su sonrisa y sus ganas de descubrir el mundo llena cada espacio de mi vida.

A todos mis maestros, y en especial al Dr. Ricardo Uvalle por su experiencia y por su invaluable paciencia, al Licenciado Fernando Flores por creer en mí, y al Licenciado Guillermo Díaz por ser un gran amigo de quien tanto he aprendido, gracias a todos ellos por su distinguida y valiosa amistad.

Gracias a mi Universidad, por darme una oportunidad de vida.

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

Introducción	1
I. Retos del Gobierno Contemporáneo.....	4
Globalización y Economía de mercado.....	4
Participación Ciudadana	10
La Calidad del Desempeño Institucional.....	14
La Formación de Nuevas Pericias: Profesionalización del Servicio Público	16
II. El Servicio Público en México	18
Los Valores Estatales del Servicio Público	20
III. Hacia la Profesionalización del Servicio Público.....	25
Visión Positiva del Servicio Público.....	27
La Profesionalización del Servicio Público	32
III. La Profesionalización del Servicio Público: un Testimonio de Alta Política Pública	35
Política Pública para Profesionalizar el Servicio Público.....	35
Estrategia de Acción.....	43
IV. Conclusión	49
 Bibliografía	 52

INTRODUCCIÓN

El servicio público es un medio para impulsar el mejor desarrollo de la sociedad, su objetivo básico es atender los problemas de la vida pública; de la vida en sociedad; su misión y visión se relacionan con mediar y atenuar los impactos de la interacción social al cuidar del orden de la vida pública.

Su acción se desarrolla a través de la red de instituciones; en este sentido, es productor de valores, los cuales reflejan las necesidades y demandas sociales que le permitan legitimarse; con honestidad eficiencia y eficacia. El servicio público es medio para garantizar la atención de los problemas con alto compromiso público.

El servicio público, por tanto, debe incursionar en una nueva etapa de desarrollo institucional en la que se puntualicen los responsables de la función pública como agentes de cambio que con conocimiento, experiencia y ética, tengan la aptitud y las capacidades para el desempeño institucional. El servicio público, en este sentido, debe contribuir a que los valores de la sociedad moderna como la democracia, la equidad, la justicia sean los ejes rectores de las instituciones públicas.

México ha carecido de una política orientada a establecer las condiciones que permitan el diseño e implementación de un Servicio Profesional de Carrera, lo cual limita el desarrollo institucional del gobierno y la administración pública.

Los valores en torno al servicio público que se gestaron después de la Constitución de 1917, tuvieron impactos devastadores , para la vida institucional y social del país, pues se desarrolló un aparato público cuyo eje fue la política redistributiva y el dispendio en pro del control político, beneficiando a una clientela política, lo que ocasionó el declive social, la falta de desarrollo de una economía sólida y el endeudamiento del país.

El Servicio Público se desarrolló alejado de un sentido público, pues respondió más a las demandas clientelares, y hacia principios de los 60's la sociedad mexicana se erigió como una sociedad más demandante, que empieza a transformarse.

No podemos dejar de lado la importancia que tuvo el sindicalismo burocrático en el proceso de la distribución del poder, ya que a partir de esta estructura en clientelismo proliferó, el papel histórico que ha jugado en el camino de la profesionalización del servicio público y de las relaciones mismas de los servidores públicos, obligan a pensar que el papel que jugara en el futuro en las conformación de proyectos, leyes e implementaciones de cualquier reforma administrativa que emprenda el gobierno tendrá que ser fruto de un trabajo conjunto entre el gobierno y los sindicatos.

Las transformaciones mundiales consecuencia del gran desarrollo tecnológico que reacomoda la vida política, económica y social, de los países vislumbran como imperativo la necesidad de tener un Servicio Público profesionalizado.

Durante más de dos décadas se ha vivido la transformación del papel del Estado en el mundo occidental lo cual significa el tránsito de un Estado interventor a uno regulador. En este sentido, México recientemente ha incursionado en este proceso de búsqueda de cambio institucional y del desarrollo de las capacidades de gobierno; ha iniciado la profesionalización del servicio público, con esfuerzos focalizados, es decir no de modo integral.

La presente tesina explica la necesidad de instaurar un Sistema de Profesionalización del Servicio Público, integral. Por ello, en el primer apartado se aborda un conjunto de elementos que influyen en este sentido en la vida de los

gobiernos, enfatizados los retos del gobierno contemporáneo, la globalización y la economía de mercado como procesos marcos, explicados como factores que desencadenan cambios en la vida del gobierno y los ciudadanos.

El segundo apartado analiza la importancia del Servicio Público en el gobierno y la sociedad mexicana y cómo ha sido después de la Constitución de 1917 enfatizando los principales aspectos que dan origen a los valores estatales del Servicio Público.

El tercer apartado explica en primer término la necesidad de contar con un nuevo Servicio Público y reflexiona sobre la definición de su profesionalización y hace énfasis en tener una mayor competencia y calidad de la acción de gobierno.

Finalmente el cuarto apartado desarrolla un planteamiento de política pública para la profesionalización del Servicio Público, con base en el sistema meritocrático, el desarrollo de capacidades y la eficacia de resultados.

I. RETOS DEL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO

Los problemas del mundo contemporáneo rebasan ampliamente los ámbitos específicos de cualquier gobierno y conducen a la globalización de sus efectos y consecuentemente de sus soluciones, por lo tanto la misión de los gobiernos tiene que mirar más lejos en el tiempo y en las fronteras e inscribirse en un contexto planetario.

Esto significa que los gobiernos para responder a la nueva concepción del mundo, están obligados a revisar, revalorizar y rediseñar sus objetivos de acuerdo a los nuevos cambios que enfrenta la sociedad, aunado a rezagos del pasado. Esto plantea retos ineludibles que obligan a una participación más consistente y activa de la sociedad y el gobierno; para fines de esta tesina, a continuación se analizan los aspectos estructurales que hoy día son un imperativo para los gobiernos a saber: la globalización y la economía de mercado; la participación ciudadana, la calidad del desempeño institucional y la profesionalización del Servicio Público.

Globalización y economía de mercado

El mundo ha sido protagonista de cambios de gran escala durante el siglo XXI que han invadido todos los ámbitos de la vida social, cambios que se caracterizan por presentarse de forma constante e inédita en cada uno de los contextos de la nueva civilización mundial, resultado del asombroso avance tecnológico desarrollado en las últimas décadas el cual nos obliga a ya no concebir al mundo únicamente como una figura astronómica, sino como el espacio común en el que las sociedades son diferenciadas, antagónicas e interrelacionadas, con nuevas formas de ser, sentir, pensar y actuar, las cuales modifican la visión del mundo chocando al mismo tiempo con las anteriores concepciones y propiciando confrontaciones que derivan en búsqueda de fórmulas comunes de convivencia a nivel local y en nuevos esquemas de intercambio en el orden internacional.

Hoy día se vive en un mundo multipolar, con nuevos paradigmas en los diferentes campos científicos técnicos, rupturas epistemológicas y geohistóricas, el inicio de la búsqueda constante, que se enmarca en la globalidad, que alude a la forma de vida en una sociedad, sin espacios cerrados, en la cual ningún país vive al margen de los demás, significa vivir en una sociedad mundial que es aquella en que la suma de relaciones sociales no están integradas únicamente en la política del Estado nacional.

La globalización es un espacio que crea vínculos y relaciones sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y se caracteriza por 1)el creciente intercambio internacional, 2)carácter global de los mercados financieros 3)poder creciente de las multinacionales 3)revolución permanente en el terreno de la información 4)mejoramiento constante de las tecnologías de la comunicación 5)exigencia universalmente aceptada de respetar los derechos humanos 6)acatar y practicar los principios democráticos 7)la política mundial es posinternacional y policéntrica 8)gobiernos encarados como actores transnacionales con mayor poder 9)preocupación por la pobreza global 10)preocupación por los daños y atentados ecológicos globales 11)problema de conflictos transculturales y étnicos en un lugar concreto.

La globalización significa "Una transformación del tiempo y del espacio (Giddens) propiciada por una revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, incluyendo distintas formas de percepción remota que permite tener acceso a grandes bancos de información". La velocidad de las comunicaciones y la transmisión instantánea de la información, hace posible los cambios acelerados, en donde las grandes distancias se nulifican y proliferan los desafíos inimaginados.

El nuevo milenio se rige por las transformaciones en telecomunicaciones revolucionarias, microelectrónica, biotecnología, informática y en la división del

trabajo con nuevas líneas de producción y la sustitución de materias primas tradicionales.¹

Esta marcha, la revolución tecnológica, que propicia nuevos modelos o paradigmas para enfrentar la vida en sociedad, en los umbrales del siglo XXI, este cambio tan vertiginoso que enfrenta la aldea global impacta al ser humano en lo individual y en lo colectivo. En este sentido, factores claves que conforma las tendencias futuras del cambio en lo político, económico y social son :

- **El cambio político.** La geopolítica descansa en la desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la guerra fría parece haber llegado a su fin, las posibilidades de un desarrollo armamentista están modificando el hábitat político. Los cambios políticos internacionales traen consigo aspectos positivos y negativos, en primer lugar hay posibilidades democratizadoras, pero al mismo tiempo renacen ultranacionalismos, existe xenofobia, racismo, discriminación así como fuertes ataques a minorías desvalidas, el neofascismo vuelve a asomarse a la luz pública.
- **El cambio económico.** La estructura de la economía mundial por su parte se encuentra orientada a la conformación de bloques económicos, bloques regionales de comercio: La Unión Europea, El Tratado trilateral México Estado Unidos y Canadá, Los Tigres Asiáticos, que comercian "Además de las mercancías convencionales en formas antiguas y actuales ... informaciones fabricadas y comercializadas en gran escala mundial |Hoy pasamos de la producción de artículos empaquetados al empaquetamiento de la información. Hoy se invaden culturas enteras con paquetes de información, entretenimientos e ideas. Ante la instantaneidad de los nuevos medios de imagen y sonido, hasta el periódico es lento" ²

¹ Kliksberg Bernardo, **RAP**, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio", p. 12.

² Ianni Octavio, **Teorías de la Globalización**. p.6.

Por eso, la economía nacional se convierte en provincia de la economía global, que trae reacciones en cadena en el sistema mundial: "Las políticas internas de los países se enfrentan a políticas internacionales seguidas por otros países, es decir la autonomía relativa de la política económica, financiera, monetaria y crediticia es cada vez menor. Hoy las políticas son extraordinariamente sensibles a cambios internacionales, el déficit público en un país afecta irremediablemente a otro, una devaluación tiene aspectos estratégicos, es decir, más allá de las fronteras donde ocurrió" (informe de la PNUD).

Además, los cambios económicos que debieran ser caracterizados por cooperación internacional y ampliación de mercados, han sido objetos de proteccionismo y guerras económicas, al respecto el informe de la PNUD en 1992 señala que 20 de 24 países industrializados tenían en 1992 barreras aduanales más amplias que diez años antes.

- **El cambio social.** Se identifica por la existencia de aspiraciones cada vez más marcadas de una red de participación de la sociedad en los sistemas políticos, en este sentido el programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) señala que existe, un impulso irresistible en pro de la participación, las personas demandan democracias donde intervengan en la acción de los gobiernos.

Un aspecto importante del nuevo orden mundial es el referente a la **inequidad social**: "Según la reconstrucción de la distribución mundial de la riqueza realizada por las Naciones Unidas, en 1989, el 20% de la población del mundo era propietaria del 82.7% del Producto Bruto Nacional, tenía el 81.2% del comercio mundial, el 94.6% de los préstamos comerciales, el 80.6% del ahorro interno, y el 80.5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80%

restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era totalmente alarmante, por cuanto la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.³

Según las Naciones Unidas este panorama ha propiciado una crisis en donde 100 millones de personas inmigraron durante 1993, el doble con respecto a 1989, lo cual provoca desarraigo al ir en búsqueda de mejores opciones, esto debido a que: "los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con unos sistemas inflexibles. . . todavía siguen excluyendo a mucha gente. Más de 1000 millones de personas siguen padeciendo la pobreza absoluta y el 20% más pobre se encuentra con que el 20 % más rico goza de un ingreso de más de 150 veces superior al suyo, las mujeres siguen ganando sólo la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de siquiera el 10 % de los parámetros. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana"⁴

Las minorías étnicas son hasta ahora naciones separadas dentro de sus propios países, la democracia política y económica continua siendo un proceso difícil.

La problemática expuesta se enlaza con otros elementos poco alentadores, que pueden agravar la vida de la sociedad, y que son dignos de considerar por los gobiernos como son según Dror:

- Inestabilidades climáticas, independientes del impacto humano sobre el medio ambiente.
- Lluvias de cometas y asteroides que golpean la tierra y causan pasmoso daño, y que quizá en un momento determinado justifiquen un sistema defensivo global.

³ Kliksberg Bernardo, Op Cit., p. 16.

⁴ Idem.

- Las actividades humanas en el espacio dan origen a consideraciones éticas, más allá de cualquier capacidad de razonamiento actual.
- Adelantos científicos y tecnológicos en el campo de la energética, la biotecnología y las ciencias neurológicas capacitan al *homo sapiens* para cambiar las características de su especie.

Hoy se puede distinguir dadas las transformaciones mundiales un contexto dominado por la cultura de la incertidumbre, que origina movimientos sociales que contienen un conjunto de inquietudes que se multiplican y se convierten en reclamo de la sociedad la cual demanda con urgencia, nuevas innovadoras y más complejas respuestas a los novedosos retos, lo que implica necesariamente un replanteamiento del actuar y accionar de los gobiernos.

En este sentido el Servicio Público exige creatividad para responder a la gran constante; el cambio, su accionar entraña el uso efectivo de tecnologías y formas de organización novedosas que permitan mejorar la calidad del servicio y en el servicio, en un marco de transformaciones globales, creciente participación social y escasos recursos.

En este contexto, la actividad económica sobresale como elemento fundamental en el movimiento de la vida civil y política del mundo, en el cual la economía de mercado se erige como "Institución que da sentido a la vida en sociedad desde el momento en que se constituye en centro productor, proveedor y distribuidor de los bienes y servicios."⁵

Autores como Ricardo Uvalle definen la economía de mercado como "una red de interrelaciones que, con coordinación y cooperación originan: agentes productivos, relaciones de propiedad, intercambio amplio así como organizaciones que posibilitan su estancia y operación. Es una economía de competencia en la cual el

⁵ Uvalle Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización . . .*, p. 75.

mercado representa el espacio de acción e interacción de individuos, organizaciones, preferencias elecciones y decisiones”.

En la economía de mercado los derechos de propiedad -derechos de beneficio individual- deben de ser regulados por disposiciones de orden público, lo que se convierte en una tarea insoslayable de los gobiernos y al mismo tiempo en un reto de gran envergadura dado que los derechos de propiedad representan el motor económico de seguridad e incentivos en la actividad productiva y comercial, ya que el intercambio que provocan representa un elemento fundamental en la economía de mercado.

La economía de mercado se integra por la acción conjunta de capacidades individuales y publicas, exige procesos de intercambio los cuales generan riqueza social como resultado de la mejor convivencia entre agentes privados y públicos, los cuales son regulados por instituciones públicas.

Por lo tanto en palabras de Uvalle “la economía de mercado no debe considerarse como un sitio sólo de ventajas individuales, si no también de valores públicos que se relacionan con la legislación para evitar abusos aplicando sanciones y reconociendo estímulos, es la economía de mercado un espacio que vincula los deseos privados con las disposiciones públicas”.

Si esto es cierto el gobierno tiene como reto garantizar que los deseos privados y las disposiciones públicas no se anulen, y por otra parte crear formulas de cooperación enlace y fomento con el mercado.

La participación ciudadana.

La participación es aquella que se da entre los ciudadanos, las agrupaciones, la sociedad en general, para dirimir problemas específicos, para buscar soluciones comunes, para confluir voluntades distintas en una acción compartida.

Participar también hace alusión a propósitos transparentes, en sí es una categoría que significa tomar parte; compartir, representa un acto social, ya que sólo se es parte en donde existe una organización. Sin embargo, conviene señalar que en la sociedad contemporánea no se puede dejar de participar, por que la abstención acredita un modo de acción.

La participación representa un acto social y colectivo, es el producto de una decisión personal, en un contexto en el cual la sociedad influye sobre el individuo y existe también la voluntad personal del individuo de influir sobre la sociedad.

La participación en la vida moderna denota :

- La existencia de ciudadanos entendidos como aquellos que conviven con valores comunes; que su conducta se rige por intereses compartidos.
- Una condición de vida vinculada a su aportación al interés público.
- Ciudadanos con derechos y obligaciones.

El ciudadano participa en la vida moderna entendiendo que tiene derecho y obligación para compartir y respetar las libertades subjetivas públicas y las libertades subjetivas privadas. Las primeras que se refieren a elegir opciones como votar, participar en el mundo de la competencia política; las segundas aluden a la libertad de creencia, pensamiento, trabajo y contratación.

Para el gobierno contemporáneo no hay condición real de vida sin participación ciudadana, y para los ciudadanos el gobierno es la organización y representación social, lo público y lo privado converge si y solo si el gobierno contemporáneo ejerce su tarea de manera vigorosa y eficiente. Los retos para el gobierno en este sentido son básicamente: *la lealtad ciudadana hacia el gobierno.*

La lealtad ciudadana es condición y búsqueda afanosa del gobierno contemporáneo, se sustenta en la reciprocidad, corresponsabilidad y el

mejoramiento de la calidad de vida. La primera que alude a que ambos cumplen, el gobierno con la construcción de condiciones de seguridad, salud, empleo y bienestar, y los ciudadanos con sus obligaciones fiscales, acato a la ley y el reconocimiento de la autoridad, en medio de la existencia de una convivencia pública con equidad.

La corresponsabilidad da pauta a la solución de problemas públicos en donde los esfuerzos de la esfera ciudadana y la gobernantes se conjugan. El mejoramiento de la calidad de vida representa un resultado óptimo de la acción de gobierno que favorece las expectativas de los ciudadanos en el gobierno, por que este último es reconocido como aquella institución capaz de generar resultados de crecimiento y desarrollo.

"Como se advierte, la lealtad de los ciudadanos con el gobierno involucra factores materiales, institucionales y capacidades organizativas. Siendo la lealtad un valor fundamental en la vida contemporánea, tiene que estimularse y cuidarse con resultados efectivos de gobierno"⁶

La ciudadanía exige ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino una influencia más amplia en la dirección de los asuntos públicos, se busca las mejores respuestas posibles a las distintas demandas públicas.

La lealtad ciudadana demanda una transformación que afecta viejas rutinas burocráticas y reconoce las áreas de competencia entre los gobiernos nacionales, estatales y locales. Los programas de gobiernos se deben atender con una nueva visión que sustituya a las obligaciones unilaterales de los gobiernos, la del diseño de políticas públicas que interactúan con una variedad de organismos y niveles de gobierno.

⁶ Idem, p. 84

Ahora las políticas gubernamentales deben considerar la participación y opinión ciudadana desde la confección de las políticas públicas a seguir, para traducirse en acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad conjuntamente: "Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos"⁷

La lealtad ciudadana tiene una visión participativa del quehacer público significa la necesidad de un cambio de fondo en las prácticas gubernamentales en donde la participación ciudadana se transforme en ingrediente fundamental de la toma de decisiones del gobierno contemporáneo.

Los cambios que la cada vez más amplia participación ciudadana ha introducido en las prácticas de gobierno no se entenderían cabalmente sin el concepto de responsabilidad pública, como lo señala Mauricio Merino, es decir la responsabilidad de los gobernantes, cuya expresión es la capacidad de los gobiernos ante las demandas ciudadanas y ante el buen uso de los recursos legales que los ciudadanos les confían en sus representantes políticos.

Se refiere a la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a la sociedad que los eligió y ser consecuentes en la solución de sus demandas y en la construcción de sus expectativas. Por otra parte alude también a la responsabilidad de la accountability, referente a la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en su desempeño institucional. En ambos casos mantener y coadyuvar al desarrollo de la participación ciudadana representa otro reto para el gobiernos contemporáneo ya que por un lado garantiza "las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concebida a los gobernantes".⁸

⁷ Aguilar Luis, *El estudio de las políticas públicas*. Estudio Introductorio, p. 32.

⁸ Merino Mauricio, *La participación Ciudadana en la democracia*, p.49.

La calidad del desempeño institucional.

El desempeño institucional es un imperativo de los gobiernos contemporáneos que se revisa de manera exigente y cuyo contexto no es otro que el de un gobierno facilitador y una administración pública emprendedora "el primero se orienta más a la aplicación de políticas públicas; procura devolver a la sociedad lo que ésta sabe hacer y tiene como objetivo la aplicación de programas que aseguran la cooperación entre los agentes económicos y sociales. Por su parte la administración pública emprendedora tiene como objetivo no remplazar la iniciativa de las particulares: favorece los instrumentos de regulación y cumple con los objetivos de bienestar social pero de manera focalizada."⁹

La calidad del desempeño institucional dependerá en gran medida de la actuación de un servicio público profesionalizado que mejore y consolide respuestas institucionales que desarrollen la capacidad de gobierno, es decir, que construyan diseñen ejecuten y revisen políticas públicas eficaces eficientes y legítimas de acuerdo a la problemática de las demandas de los agentes económicos y sociales.

Por lo anterior, la gestión pública tendrá un papel relevante puesto que sus objetivos se empatan con los de la profesionalización del servicio público en lo que se refiere a la búsqueda de mejorar las respuestas institucionales, entonces su ámbito de acción es el dinamismo público, no el funcional organizativo o procedimental sino el del público ciudadano.

La gestión pública y el servicio público profesionalizado son binomio que buscan la formación de un servicio público , "con profesionales calificados , que garanticen certidumbre al sistema económico, que fortalezca las tendencias democráticas y que responda con eficacia a las exigencias del público ciudadano"¹⁰

⁹ Uvalle Ricardo , *Institucionalidad y profesionalización . . .* , p.220.

¹⁰ *Idem* , p. 222.

En un contexto dinámico el objetivo de la gestión pública sigue siendo la mejor función pública, que se cristalice a través de la dotación de servicios públicos con calidad y mayores rendimientos de las instituciones públicas. Los medios organizativos y funcionales de la gestión pública, aunados al servicio público se enfocan a la disminución de costos, aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos, actualización de las estructuras y mejoras constantes en la revisión de procesos. En este sentido, el servicio público profesionalizado es parte del funcionamiento estratégico de las instituciones públicas.

La renovación de las instituciones es otro elemento que permite mejorar la calidad del desempeño institucional, esto queda en manos de la gestión pública y de un buen servicio público a partir de las siguientes acciones: "1) que los gobiernos sean adaptativos y emprendedores; 2) flexibles y con capacidad de reacción; 3) que introduzcan valores competitivos para evaluar la calidad de los productos; 4) que impulsen procesos de autonomía funcional de acuerdo con los esquemas de cambio organizativo institucional; 5) que adopten indicadores de medición para analizar mejor la evaluación de las políticas y los programas; 6) que formalicen el desempeño institucional con base en los criterios de redes."¹¹ sin dejar de considerar al personal público en su capacitación, desarrollo, estímulos, promociones y retiro digno.

Lo anterior representa la creación de una dimensión importante en la estructura de las organizaciones sociales, buenas estructuras de gobernación mejorarían significativamente el desempeño económico y social de las organizaciones, por que se reducen los costos de negociación, y tráfico de influencias.¹²

¹¹ *Idem*, p.224.

¹² Las instituciones deben ser capaces de dar certidumbre estabilidad y seguridad a los derechos de propiedad de los agentes económicos y actores sociales, para así disminuir los costos de transacción que constituyen " una variable relevante por que son los costos en los cuales los individuos, los agentes, la burocracia y los políticos incurren, justamente, cuando intentan y se proponen desarrollar los mercados, el intercambio, la

Cabe mencionar que las instituciones y las organizaciones sociales políticas y económicas afectan el desarrollo económico de la sociedad y sus actores de tal suerte que la actividad del servicio público profesionalizado y la gestión pública eficiente competitiva y eficaz se vuelve cada vez más necesaria en cuanto a la intervención , construcción y renovación de las instituciones y organizaciones, ante nuevas reglas, conflictos sociales, contratos, derechos de propiedad, cambios inéditos y turbulencias, cuyo común denominador es la cultura de la incertidumbre.

La formación de pericias: la profesionalización del servicio público.

El desarrollo de capacidades institucionales implica un desarrollo elevado y óptimo de pericias gubernamentales, cuya actividad se traduce en calidad de respuestas ante los muy variados problemas públicos, significa mayor consistencia gubernamental en la consecución de las metas, logros y objetivos de las políticas públicas.

El desarrollo y mejor desempeño institucional dependerán del papel de la gestión pública como instrumento para alcanzar sus metas y objetivos así como de la mejor actuación del servicio público profesionalizado para estar en la posibilidad de coadyuvar al crecimiento de la vida pública a través de políticas eficientes y productivas para la sociedad.

Los valores del servicio público profesional : la competitividad, eficacia, mejor desempeño institucional son virtudes indisociables de este mecanismo que apoya el desarrollo de nuevas pericias gubernamentales hacia el camino de la mejor calidad de resultados del servicio público.

En resumen podemos señalar que la actividad de gobierno inscrita en procesos de gran envergadura como la globalización y todos los retos antes señalados con todos los impactos y consecuencias que de estos se derivan, obligan a que el gobierno tenga como objetivo principal proponer los términos de equidad e igualdad que deben darse en las relaciones de intercambio entre los diferentes actores sociales y agentes económicos que conforman el espectro social. Y considerar al mismo tiempo que las sociedades democráticas y libres se configuran por una amplia gama de grupos diversos y diferenciados con propósitos y objetivos también diversos y con recursos que normalmente se concentran en las minorías de la población.

Esto nos obliga a pensar que la desigualdad es inherente al quehacer libre de la sociedad, pero sin descartar que el producto nacional, es riqueza social resultado del esfuerzo de todos. Al partir de este hecho de desequilibrio social, la misión y objetivos de la acción de gobierno deben dirigirse a asegurar, en un ámbito de instituciones profesionales, condiciones de equilibrio y equidad en las relaciones sociales, así como también a crear mecanismos que distribuyan mejor la riqueza a través del desarrollo del desempeño institucional.

En este sentido la calidad y las pericias de un servicio público se deben proponer como meta, el mejor servicio a la sociedad, satisfaciendo sus expectativas al coadyuvar a la construcción de procesos democratizadores, de alcance plural y bases institucionales en los diferentes órdenes sociales; en la reducción de la incertidumbre, en la búsqueda y consolidación de la democracia y de la equidad social.

II. EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

El proceso de transformaciones que protagonizó México después de la revolución de 1910 se inscribe en el marco de un cambio institucional "que conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico"¹³ de las naciones. En este sentido podemos analizar la historia del país a partir del cambio de las instituciones, de tal forma que situamos a las transformaciones de las instituciones en momentos de crisis o de ruptura que generan transformaciones de mayor o menor intensidad en las estructuras existentes.

En el caso mexicano estos momentos se encuentran identificados y recurriendo al análisis histórico, podemos señalar que la renovación institucional que se efectuó después de la revolución en donde la violencia política fue la opción para alcanzar posiciones y ganar batallas, originó el tránsito a una nueva etapa, con los trabajos del constituyente, de negociaciones y entendimiento político, que en su conformación misma gestaron las características valores del servicio público mexicano.

Autores como Uvalle, señalan que se da inicio a la "construcción de la institucionalidad, significa que México debe ingresar a los tiempos de la modernización política y a la formulación de un sistema de reglas que permitan autorizar y restringir las conductas públicas y privadas".

La construcción de la institucionalidad se caracteriza por ser un proceso de negociación con actores y valores diferentes, debe ser incluyente en el diseño de las reglas del juego y para el caso de México debía dar inicio con la formación y consolidación de un nuevo orden político.

¹³ Northh Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p.13

El nuevo orden político se debía basar en los valores de las instituciones democráticas(solidaridad, participación y democracia), lo cual se inició con los trabajos del constituyente.

No es necesario ir muy lejos para encontrar de manera inequívoca , los objetivos del Estado Mexicano y las responsabilidades que la administración pública tiene en el logro de los mismos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamento normativo de nuestra acción social , configura ya un proyecto de nación.

El Estado tenía ante sí, una sociedad que debía regular y orientar para darle un lugar en la estructura social política y económica de la nación. "de este modo , artículos como el 27, 28 y 123 constitucionales son testimonio del nuevo Estado Mexicano asume el compromiso de reivindicar las condiciones de vida de los grupos mencionados. En una óptica de gran alcance, el artículo 3o. Define el significado filosófico, económico y político de la democracia más allá de criterios electorales y de conciencia partidista"¹⁴

El Estado se constituyó con un carácter social, y de orden político institucional, este último al reconocer la existencia de un régimen presidencial , en donde sobresale el predominio del ejecutivo frente al legislativo, por lo que la presidencia se constituye como el eje del quehacer político, el ejecutivo es la figura central de la toma de decisiones y se erige como jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública, lo cual dará orientación al Servicio Público en cuanto a su organización estructura y modo de actuar y estará a expensas del poder ejecutivo a través de las secretarías de estado. De tal forma que el gobierno politiza la función pública y la administración pública por su parte se toma en el escenario del Servicio Público.

¹⁴ Uvalle Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización. . . .* 160.

Los valores estatales del Servicio Público

El Estado mexicano se conforma después de la revolución y la constitución de 1917 con base en los siguientes elementos, que le dan un carácter institucional y de pesos y contrapesos: "La separación y coordinación de los poderes públicos, la distinción entre la parte dogmática y orgánica de la constitución, la puntualización de cómo se ejerce la soberanía de la nación, el reconocimiento formal de la vida ciudadana en cuanto derechos y obligaciones a ejercer, La definición institucional de quien esta a cargo de la administración pública , El reconocimiento del orden republicano con la existencia del ámbito federal, estatal y municipal, así como las formas de renovación institucional"¹⁵

El orden administrativo en el nuevo Estado se constituyó formalmente con la ley expedida por Carranza de Secretarías y departamentos del Estado que concede el reconocimiento fundamental a la acción administrativa , quedando esta última adscrita a la rama ejecutiva.

La administración pública es la institución que asimila y da sentido a los acomodos y reacomodos sociales y después de 1917 trabaja al servicio de las orientaciones revolucionarias su contenido transita del porfiriato al constitucionalista y se convierte en puente que comunica a la sociedad con el gobierno y su tarea se debía enfocar: al fomento, promoción, intervención, regulación, y distribución económica es decir la reconstrucción económica del país, la estabilización política y el desarrollo social.

En la posrevolución la preocupación central fue la estabilidad política que genero mecanismos de control de grupos integrados por agrupaciones formales que actuaran bajo la rectoría del partido oficial, de tal forma que por un lado aparecen organizaciones que buscan participar en la modernización y profesionalización, y por otra parte las que abogan por la defensa de derechos.

¹⁵Idem, p.163

Esto propició en la opinión de María del Carmen Pardo que " la Profesionalización tuviera referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta confusión fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la clara convicción de contar con cuerpos profesionales para la función pública. El énfasis cambia y aparecen preocupaciones que se mueven en el amplio espectro de la instauración y protección de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos¹⁶, y mejor todavía en una federación que los aglutina"¹⁷

Al establecerse el orden político y administrativo la función pública se convierte en puente entre el gobierno y la sociedad, el estado por tanto tenía la tarea de

¹⁶ La sindicalización burocrática representa un testimonio de una relación institucional gubernamental con los trabajadores, ya desde 1922 con la aparición de los primeros sindicatos afiliados a la central obrera de la República Mexicana, la CROM, la presión hacia el gobierno originó que la agrupación de los maestros pulganara por el reconocimiento de los salarios, pensiones y la inamovilidad en el puesto, de igual manera el Presidente Álvaro Obregón fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública, que buscaba agrupar funcionarios que promovieran la instauración de un servicio civil, en 1924 aparece la Asociación Mexicana de empleados oficiales que intentó proponer una ley del servicio civil para implementar una carrera administrativa esto no fue posible sin embargo un año después entró en vigor la Ley Orgánica de Contraloría y el Reglamento de Exámenes para nombrar el ingreso a este órgano por la vía de los exámenes. En 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió un estatuto General, el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en este documento no se hacía referencia a un acuerdo emitido durante el anterior gobierno sobre servicio civil, se incluyó la capacitación y el asunto de la promoción y el ascenso, a raíz de esto aparecieron organizaciones de trabajadores con el cometido de defender los derechos laborales, y en 1938 nace la Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado compuesta por los sindicatos de los trabajadores denominados de base al servicio de las dependencias y entidades paraestatales que constituyen los poderes de la Unión bajo el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su disposición reglamentaría la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la opinión de Juan Pablo Amparan " es una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano; la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y- en la actualidad-forma parte de la Confederación de trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del partido hegemónico del Estado (PRI). Hoy día una buena parte de los trabajadores del Estado están sindicalizados lo cual ha facilitado al gobierno su control, por otra parte, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no están sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad", el tema de profesionalización y servicio civil son reemplazados por los relativos a la defensa de derechos por el gobierno y los sindicatos. Y es hasta 1984 que la FSTSE tiene una participación formal en la conformación de un proyecto de servicio civil de carrera en donde esta es la que opuso mayor resistencia e impidió su concreción, sin existir precedentes de incluir en servicios civiles de carrera a los trabajadores de base, en el caso mexicano fue necesario para sanear este segmento de trabajadores y estar en posibilidades de que se reconociera el cambio de prioridades de gobierno y a la vez el concurso de los trabajadores en las modificaciones legales a que diera lugar un proceso de tal magnitud. Para mayor información consultar a Pardo María del Carmen, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", p.39.

¹⁷ Idem, p. 8.

consolidar su poder y legitimidad. En este marco los valores prevaecientes de la función pública se constituyeron de la siguiente manera:

- La integración del cuerpo de funcionarios que conformaron el servicio público fue con un sentido político ante la visión de que la administración pública representa el espacio donde se puede incidir en el poder.
- El servicio público es influido por los valores del poder y las condiciones políticas generando una lucha entre los distintos grupos y distribución del poder.
- El servicio público forma parte de valores y relaciones de mando y obediencia.
- La eficacia de los resultados del servicio público tienen incidencia en la legitimidad y el consenso.
- El servicio público se desenvuelve en el mundo de las decisiones que enfrenta el servicio público en la resolución de problemas y de la generación de expectativas públicas.
- El servicio público incide en las decisiones de gobierno a través de su actuación legal administrativa y financiera.
- Los procedimientos, instancias y decisiones del servicio público en conjugación con los tiempos del poder, juegan un papel dinámico, por tal el contexto de la administración pública es de politización y su desempeño resultado del juego político con una aleación de compromisos estatales y de política burocrática.

Sus valores son los de grupos y camarillas, que se articulan en la lucha por el poder al interior de la administración pública, su escenario es cerrado es un tipo de lucha para ganar espacios en el centro de las decisiones.

La autoridad(mando y obediencia), la jerarquía(piramidal , estratificado, y la disciplina (reglas a cumplirse) representan elementos claves en la política burocrática, puesto que dan forma al quehacer institucional, rígido y formal que permite una administración pública que aplica recursos instrumenta planes y programas con impactos en la vida social. De tal forma que la

administración pública se convierte en espacio de lucha negociación por entrar al camino que lleva al poder.

En suma podemos señalar que las condiciones que aún prevalecen en el servicio público Mexicano son las que se exponen a continuación: El servicio público en México carece de un esquema de profesionalización y son pocos los esfuerzos que se han realizado orientados en este sentido.

La estructura burocrática ha sido tradicionalmente desde hace más de 70 años, vertiente que ha desembocado en posiciones de poder político y económico, desde un esquema antidemocrático. En la medida en que los objetivos personales y de grupo se imponen sobre los de orden institucional, los resultados que aporta la administración pública hacia el cuerpo social al que sirve no ha respondido a las expectativas y enfrentamos un déficit de gobierno.

Las instituciones del servicio público han sido factores de negociación en el reparto de posiciones entre los distintos grupos políticos en la disputa por el poder, pero, también el reparto de posiciones entre los miembros del grupo que impone su liderazgo durante un período determinado. La importancia del organismo encomendado, determina la proyección y las posibilidades futuras del responsable del mismo. En este sentido la lucha por mejores posiciones burocráticas se convierte en razón de la acción de los diferentes grupos en pugna, en demérito de los organismos públicos y de sus objetivos.

La incertidumbre que representa una posición de mandos medios o superiores en el sector público, deriva en falta de un verdadero compromiso del servidor público, el cual pierde de vista el objetivo social de la institución a la que sirve, perfilando su acción en términos, más de orden político que administrativo (hay que trabajar para conseguir una mejor posición, o para apoyar ciertos fines particulares o de grupo más que para lograr un fortalecimiento institucional.) Este propósito se generaliza y los organismos públicos se han convertido en trincheras

desde las que cada coalición enfoca sus esfuerzos, define alianzas y establece compromisos que determinan futuras condiciones políticas.

Considerando lo anterior, el proceso de cambio que vive México a partir de las elecciones presidenciales del año 2000 no será completo, si no se emprende de manera seria y generalizada la construcción de un sistema integral de profesionalización que comprenda todos los sectores así como todos los niveles de la Administración Pública, federal estatal y municipal.

No obstante esta situación, se han contemplado a lo largo del tiempo esfuerzos importantes por tratar de consolidar una administración pública moderna en México. Los actos en este sentido no han fructificado del todo en el carácter propio del servicio público como se concibieron inicialmente, sin embargo estos esfuerzos se han traducido, a lo largo del tiempo en una serie de acciones como la emisión del acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil en 1934; en 1938 se pone en marcha el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, cuyo objetivo fue reglamentar el servicio público y la relación de trabajadores con el gobierno, que dio origen a un segundo en 1941 que estableció regulaciones en el sistema de ascensos.

En el año de 1963 se emite la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, en 1979 la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, que se adecua en 1983, en 1994 los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública responsabiliza a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de la actuación profesional de los servidores públicos, en un esquema más correctivo que preventivo, con la existencia de una Dirección de Servicio Civil y una Comisión intersecretarial del Servicio Civil que no tuvieron éxito en la elaboración y aprobación de la ley correspondiente.

III. Hacia la profesionalización del servicio público

La profesionalización del Servicio Público se encuentra enmarcada en un ámbito de acción macroinstitucional que la incorpora al Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 sustentado en la ley de Planeación, así como al Programa de Modernización de la Administración Pública.

El Plan Nacional de Desarrollo realiza diferentes propuestas para la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública, representando una de las líneas principales la profesionalización del Servicio Público " Esta Línea propone un servicio de carrera que permita dar continuidad a los programas , aprovechar la experiencia y conocimientos del personal a fin de no interrumpir el funcionamiento administrativo; Facilitar la capacitación para el mejor desarrollo de las funciones, simplificar la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos contribuyendo a proporcionar mejores servicios a la sociedad."¹⁸

El Programa de Modernización de la Administración Pública creó el subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público, cuyo objetivo se tomó en "contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno; que contribuya a que, en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades, se aproveche la experiencia y conocimientos del personal".

Las experiencias institucionales en materia de profesionalización del Servicio Público que en los últimos años se han implementado en el país y de las cuales se pueden extraer importantes enseñanzas son, la del servicio exterior mexicano en 1934, el programa de carrera magisterial en 1993, la procuraduría General de justicia del Distrito Federal en 1996, en el mismo año la Procuraduría General de la República; En el Instituto Federal Electoral, en 1989 en la Comisión Nacional del

¹⁸ Haro Guillermo, *Servicio Público de Carrera*, p.195.

Agua, en 1994 en la Procuraduría Agraria, en 1993 En el Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática y en el Sistema de Administración Tributaria.

Lograr la profesionalización del Servicio Público, resulta difícil y a continuación señalaré las principales restricciones a las que se enfrenta la instauración de una Política Pública de Profesionalización:

1. La separación de poderes todavía tiene que atravesar por un proceso largo de consolidación, por lo que sus esfuerzos se deberán orientar a su mejor funcionamiento, así como el fortalecimiento de carreras parlamentarias por parte de sus integrantes así como profesionalizar el trabajo legislativo.
2. La existencia de ineficiencias en el sistema judicial, el cual tiene como reto fungir con independencia frente al legislativo y ejecutivo, para hacerlos cumplir con sus responsabilidades, este debe ser independiente y autónomo, para dar paso a nuevas reformas legales y al cumplimiento de las mismas.
3. La inexistencia de un sistema de rendición de cuentas , propiciado por una falta de pesos y contrapesos que solo se circunscribe a rendirle cuentas al superior jerárquico, no siempre obteniendo de estas los mejores resultados.
4. Los excesos de reglamentación en la administración pública, que en ocasiones dan pauta a sistemas informales de funcionamiento, ambigüedades, irresponsabilidades en el actuar del servidor público.
5. Existen sistemas de grupos y camarillas regulados por reglas informales como compadrazgo, complicidad por enriquecimiento mutuo.
6. Otra restricción es la que tiene que ver con el factor financiero, ya que un sistema de profesionalización debe contemplar ante todo, la posibilidad de

proporcionar al recurso humano la opción de un desarrollo profesional (plan de carrera). Esto requiere el establecimiento de estructuras de puestos, plazas, categorías niveles que solo pueden funcionar si se cuenta con los recursos económicos necesarios.

Sin embargo la instauración de una Política Pública para la Profesionalización del servicio público es un imperativo del México actual inmerso en un proceso de cambio democrático cuya base de partida son las ofertas realizadas por su actual presidente, las cuales se toman en retos de concreción de resultados para el servicio público, que signifiquen alcanzar la consolidación de esta primera etapa de cambio democrático y posteriormente mantener la tan deseada democracia.

Visión positiva del servicio público

El servicio público es un elemento importante en el desarrollo sano y equilibrado de la sociedad, tiene como objetivo fundamental atender las demandas de la vida pública. Su misión se orienta a cuidar de la vida bienes y seguridad jurídica de la sociedad, corregir las fallas del mercado promover y fomentar el desarrollo de la sociedad, así como su felicidad.

Otra faceta del servicio público es la de **coadyuvar a la conservación del Estado**, al ser este la gran organización social a partir de la cual la sociedad se ordena con un sólo propósito, multiplicar su propia riqueza de seres humanos y alcanzar la mejor convivencia en la vida en comunidad.

El servicio público como **acción de gobierno**, se entiende en dos sentidos el primero como institución o conjunto de instituciones con sus propias reglas y procedimientos, también el servicio público se refiere a la acción de las instituciones al fungir como responsable de atender los problemas que demanda la sociedad a través de la mejor administración de sus recursos.

Los métodos de acción o rutinas organizacionales del servicio público en contacto directo con el sujeto demandante de un servicio público en el contexto de la vida pública cuya responsabilidad recae en el ámbito gubernamental es también servicio público. Esta acción de **servicio es el punto de contacto entre el gobierno y la ciudadanía**, es decir entre el Administrador público o prestador del servicio y el ciudadano, porque como lo hace notar Uvalle al referirse al señalamiento del primer ministro francés "la función pública es el funcionario al servicio del público.

La percepción que el ciudadano tiene del servicio público a través de sus instituciones y organizaciones públicas es determinante en la comunicación que un gobierno y una sociedad pueden entablar.

El servicio público es **el medio de interacción entre la sociedad y el gobierno** y un buen servicio público establece las condiciones de certidumbre para que la sociedad funcione, un mal servicio público por su parte genera la inquietud y falta de confianza en las instituciones, en las capacidades de gobierno y consecuentemente en el destino que el Estado se ha planteado.

"El servicio público es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima"¹⁹. También asegura la legitimidad de los gobiernos, al arrojar resultados idóneos y satisfactorios en la producción de los bienes y servicios.

El servicio público se **ubica en la esfera de lo público**, esto significa que mientras exista una participación ciudadana en la acción y desempeño del gobierno, el servicio público deberá actuar con mayor precisión eficacia y

¹⁹ Uvalle Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Vida de la Sociedad Contemporánea*, p 76.

profesionalismo, ante el cúmulo de diversas y complejas demandas; ya que este atiende al mercado político y al electoral y bajo este contexto el servicio público es responsable de tender alternativas ante las expectativas y preferencias ciudadanas y al mismo tiempo generar expectativas positivas a la sociedad respecto a su desempeño.

El servicio público se erige como generador de expectativas positivas entre los actores sociales y la importancia de ello recae en que a través de las acciones de gobierno eficientes eficaces legítimas y legales, el servicio **público vigoriza la vida pública** al: Impulsar el establecimiento de una sociedad informada y preparada; Crear las condiciones para una sociedad democrática y Fortalecer la existencia de una sociedad organizada.

En el marco de procesos democratizadores el servicio público adquiere las siguientes características:

- a) Justifica la vida del gobierno, exige la producción de un conjunto de respuestas con públicos que sean incluidos y cuyas respuestas institucionales a los problemas de la pluralidad sean eficaces y oportunas .
- b) El servicio público es el receptor de las demandas, expectativas y problemas de la sociedad, es el vínculo entre ciudadanos y gobierno. A través de su desempeño asegura " la lealtad entre unos y otros. Para los ciudadanos, la lealtad se manifiesta en el cumplimiento del orden establecido, lo cual implica la observancia de la ley. Implica también, el pago de las obligaciones del gobierno como institución legal y legítima que tiene a su cargo la responsabilidad de preservar el bien común"²⁰.
- c) Es una función que se realiza con amplia cobertura, es "para todos", incluye la diferenciación y diversidad de públicos por lo que debe ser competente y sensible en las amplias y complejas demandas sociales.

²⁰ Uvalle Ricardo, *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, p. 41.

- d) Representa el canal institucional de las necesidades sociales frente a nuevas formas de organización y representación en donde la sociedad deba y pueda encontrar marcos de participación activa en los procesos de gobierno.

En este sentido el Servicio Público debe permear valores de honestidad eficiencia efectividad calidad y oportunidad en los resultados de su desempeño, también debe atender a la misión institucional de manera eficiente y óptima ofreciendo resultados en tiempo y sin discriminación, y dado su carácter público no debe atender a intereses gremiales.

El Servicio Público en esa estrecha relación que guarda con la sociedad, de servirla, atender sus demandas y atenuar sus vicisitudes se engendra la posibilidad de que en la medida que se logra impulsar y generar expectativas positivas, los efectos del servicio público se muestran como potencializadores del desarrollo de las capacidades sociales.

Es por ello que la función pública debe encontrarse orientada a la calidad del servicio, y por tanto no se puede ni debe escatimar en el uso de instrumentos, herramientas y recursos, en este sentido el Servicio Público cuenta con el recurso más valioso, los servidores públicos, quienes son directamente responsables del diseño implantación y ejecución de las acciones gubernamentales, así como de administrar los bienes públicos y responder las demandas sociales, es decir de crear nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad.

La alta responsabilidad pública que detenta el gobierno de dirección de la sociedad para conseguir el bien común bajo una convivencia civilizada con progreso y bienestar, recae necesariamente en un cuerpo de funcionarios que integran los cuadros de las administraciones públicas.

“El Servicio Público se enlaza a la vez en una doble vertiente, la transformación de la sociedad con la dirección gubernamental que el Estado ejerce. Reducir el Servicio Público al renglón de los trámites y de las **rutinas de la administración pública**, es empobrecer la acción del gobierno. Es mucho más que simplemente realizar trámites, debe situarse como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a las libertades civiles de la demanda política y al bienestar generalizado , resaltando su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y el buen gobierno” ²¹

Con base en lo expuesto anteriormente podemos señalar que el Servicio Público es el ámbito en el cual el servidor público desempeña un rol de agente de cambio al servicio de la sociedad al actuar en tres tiempos fundamentales: primero como receptor de primera mano de las expectativas sociales y del impacto del buen o mal uso funcionamiento del servicio público, en relación a las propias capacidades de gobierno.

En segundo lugar como generador de los cambios organizacionales e institucionales que han de emprenderse para dar respuesta a la dinámica social, en otras palabras el servidor público genera las propuestas fundamentales de las iniciativas del poder ejecutivo del cual forma parte , que sean verdaderos pilares de cambios y coherentes ante los problemas públicos , que generen los cambios institucionales y eviten el cambio discontinuo del que habla North.

En tercer lugar impulsa y promueve el cambio institucional, en la medida en que cuenta con la capacidad de recoger los problemas públicos y realizar una lectura óptima sobre los hechos con flexibilidad, además de impulsar no sólo modificaciones a las reglas del juego acordes con los cambios y con la creación de consensos entre los actores sociales, sino además con la innovación en las organizaciones gubernamentales, para que sirvan de marcos de acción que

²¹ Idem, p. 232.

diseñen e implementen políticas de Estado (políticas públicas), que coadyuven al bien común e incluso combatan las fallas del mercado y las propias del gobierno.

Según North "El agente de cambio es el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el cambio institucional", en mi opinión y parafraseando a este autor el agente de cambio es el servidor público que aprovecha los incentivos que genera el cambio en la administración pública, en las reglas del juego administrativo del cual es a la vez coautor, para llevar acabo con mayor eficacia y prontitud sus tareas.

Su sentido creativo y propositivo en relación con el cumplimiento y desarrollo del marco institucional dan una pauta más eficiente en la consecución de resultados y mejores desempeños y paralelamente y de manera determinante inciden en la construcción de resultados sanos para la sociedad.

El servidor público genera cambio en las instituciones en la medida que actúa profesionalmente y al mismo tiempo demanda para su mejor desempeño la institucionalización del servicio público, como una forma de desarrollo e impulso a la construcción de la calidad de la acción de gobierno el objetivo es" modificar significativamente la organización, las funciones y los procesos de la función pública"... "en este sentido la institucionalización del servicio público debe garantizar la seguridad en el encargo y favorecer la continuidad de las tareas para diluir la incertidumbre que impide el aprovechamiento pleno de los esfuerzos , de los responsables del servicio público.

La profesionalización del servicio público

La modernización de la administración pública debe llevarse a cabo considerando los procesos democráticos por los que atraviesa el país que presenta grandes retos y al mismo tiempo se enfrenta a diversas y variadas restricciones para poder

alcanzar su misión: el mejor servicio a la sociedad con una visión más pública que gubernamental.

La importancia que adquiere el Servicio Público profesional es indudable, enmarcado como se encuentra en el quehacer institucional y en las nuevas condiciones de la vida pública, orientadas al desarrollo, apalancamiento y fortalecimiento de la democratización del poder.

Se puede caracterizar la profesionalización del Servicio Público de la siguiente forma:

- Es cuando el Servicio Público adquiere un carácter profesional cuya base son un conjunto de reglas que permiten formar, preparar y capacitar al servidor público.
- Se refiere instrumentalmente a construir el contexto y condiciones óptimas, para que los servidores públicos profesionales ejerzan consecuentemente con eficiencia, eficacia, calidad y aptitud el Servicio al Público.
- Se refiere al desempeño laboral de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública con valores como el mérito y la lealtad institucional, contrario al patrimonialismo y la lealtad individual.
- El Servicio Público profesionalizado representa una etapa de la vida institucional, que denota la mejor actividad del Servicio Público.
- Es parte indispensable en cualquier estrategia de cambio institucional.
- Actor institucional indispensable en la vida de un gobierno democrático.

Para los objetivos de este trabajo se entiende la profesionalización del servicio público como " un proceso que demanda conocimiento, pericia y habilidades calificadas para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas gubernamentales y administrativas. El conocimiento, la pericia y las habilidades no son supuestos formales (perfil de los profesionales, sino prácticas sistematizadas orientadas a

producir resultados en el mundo de la factual, es decir , de lo material y lo concreto"²²

Al respecto conviene puntualizar que México carece de un sistema de profesionalización del Servicio Público que tenga un carácter general; se cuenta con ciertas experiencias pero no existe la calificación profesionalizada del desempeño de gobierno. Pero ¿qué implica la profesionalización del Servicio Público?, la repuesta genérica es el desarrollo de un gran capacidad de respuesta por parte de los gobiernos a partir de los siguientes elementos: a)Que los que se encargan de la más alta responsabilidad pública , los servidores públicos, ingresen permanezcan y se retiren de la función pública con base en el Mérito, la competencia y la aplicación de aptitudes b)que la función pública se desarrolle con base en el desempeño calificado c)el desempeño de la función pública sea con una visión democrática d)la presencia del respeto y consolidación del interés público, es decir, que el gobierno y la administración pública sirvan al público ciudadano y a la sociedad.

Entonces el Servicio Público profesionalizado esta orientado a mejorar el rendimiento y los resultados de la gestión pública y para ello requiere sistemas que aseguren el ingreso y la permanencia a individuos dedicados, competentes y comprometidos con las instituciones, cuya capacidad sea validada a través de sistemas de evaluación y competencia y en donde el criterio de reclutamiento, selección y promoción sea el mérito.

Los gobiernos deben contar con propuestas de adopción y adaptación de sistemas de profesionalización acordes con los nuevos escenarios que vive la administración pública, que representen costos justos a la sociedad y que permitan un desempeño calificado de sus funcionarios cuyos resultados impulsen el plusvalor de la acción de gobierno.

²² Uvalle Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización . . .*, p.204.

IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: UN TESTIMONIO DE ALTA POLÍTICA PÚBLICA.

Política Pública para Profesionalizar el Servicio Público

La profesionalización del servicio público es un imperativo para impulsar a la transición democrática, tomando en cuenta el proceso de cambio democrático²³ del país, presenta grandes retos y al mismo tiempo se enfrenta a diversas y variadas restricciones para poder alcanzar su misión: El mejor servicio a la sociedad.

En una sociedad activa el cambio democrático se caracteriza por: 1) Busca el consenso y la prosperidad de la sociedad, 2) Existe un respeto a la diversidad de opiniones, expectativas y formas de entender el cambio, 3) Reconoce la diversidad de los agentes y los posibles puntos de conflicto, 4) Trabaja en la construcción de mecanismos de enlace entre las divergencias para diseñar políticas públicas de conciliación.

Por tanto, debe traducirse en: a) Una sociedad de los ciudadanos, capaces de participar en los asuntos comunes, que buscan contar con una buena vida privada , b) El respeto a las capacidades individuales a la capacidad de razonar argumentar y dialogar de las personas , a las libertades públicas , c) Respeto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, d) Pesos y contrapesos en la contienda política, para evitar que el poder sea autoritario.

²³ Cabe mencionar que el cambio democrático que se da en los gobiernos responde a diversas condiciones , sociopolíticas-económicas. "No es un proceso uniforme que siempre involucre a las mismas clases sociales, los mismos tipos de cuestiones políticas, o incluso los mismos métodos de solución . . . sino por el contrario una amplia variedad de conflictos sociales y de contenidos políticos pueden combinarse". Así mismo es un proceso inestable en el tiempo, no es lineal. El cambio democrático significa el paso de una situación a otra en un ámbito básicamente de orden político, se enfrenta a una transformación de roles de participación de los diferentes actores , construcciones de nuevas reglas instituciones y organizaciones así como formas de vida. Aludo a la obra de Rustow. *Transformaciones a la democracia hacia un modelo dinámico*, 151 p.

En suma, en un contexto como el planteado deben desarrollarse capacidades de gobierno, de forma inteligente, en favor de una sociedad abierta, para que se desarrolle a través de las reformas institucionales y democráticas.

Las estructuras que tiene el Estado para atender conflictos y estar en posibilidades de llevar a cabo cambios positivos para la sociedad, son las instituciones públicas y dentro de estas las políticas, cuyas funciones básicas son : a) Ordenar y cumplir propósitos de gobierno para asegurar con eficacia la disminución de la incertidumbre y el riesgo en favor de la interacción social, al mediar y moderar conflictos, b) Facilitar la cooperación y reducción de costos de las actividades colectivas, c) Crear estructuras de oportunidad en el desarrollo económico de la sociedad y d) Propiciar que la atención a los problemas públicos se realice de manera estratégica y puntual. Con las políticas públicas se gobierna de acuerdo al consenso la solución institucional de los conflictos.

Por tanto, las instituciones políticas tienen como tarea determinar como será la distribución de los recursos públicos (monetarios, de distribución del poder, autoridad, concesiones, servicios, inversión e infraestructura física entre otros) cuyo escenarios por la presencia de distintos grupos presenta distribuciones ineficientes inequitativas e injustas, en este contexto su tarea no es nada fácil.

Las demandas sociales exigen de canales institucionales y organizacionales que produzcan opciones de interlocución, para el tratamiento y solución de los problemas públicos; por tanto, se requiere de instituciones canalizadoras de intereses y organizaciones que actúen con oportunidad, eficiencia y transparencia y cuyo impacto denominado como desempeño institucional, sea de alto rendimiento social.

Para que la eficiencia y el buen desempeño institucional, es decir la parte normativa y organizacional sean vigentes y legítimas dentro de un esquema de

cambio democrático, se requiere de una política de profesionalización del servicio público. En consecuencia, la creación e instauración del Sistema Nacional de Profesionalización del Servicio Público para generar valor agregado en el desempeño institucional.

En este sentido profesionalizar implica dos valores fundamentales: el valor intelectual y el práctico "El valor intelectual se refiere a que el aprendizaje de conceptos, teorías y metodologías sea procesado de manera cognoscitiva para llevar a cabo el análisis(Majone:1992:351), la comprensión y la explicación de los problemas públicos . . . el valor práctico se refiere a las formas y modos en que se lleva a cabo el dominio de un saber profesional para sugerir, proponer elaborar y aplicar rutinas, políticas, programas, decisiones y tipos de solución"²⁴

Un gobierno que se desarrolla en la etapa de institucionalidad de la profesionalización de su servicio público, adquiere una nueva visión de gobierno, revaloriza su acción política y administrativa y replantea sus capacidades. Así, el desarrollo de éstas se construye de acuerdo al grado de profesionalización, ya que al fructificar los resultados de esta etapa institucional la calidad eficacia y eficiencia de la capacidad de respuesta gubernamental tiende a incrementarse. Se puede derivar de lo expuesto que ha mayor éxito de respuesta, mayor grado de capacidad de gobierno.

Los productos que un servicio público profesional, -políticas, decisiones, servicios- ofrecen a la ciudadanía a través del mejor desarrollo de las capacidades de gobierno van desde la emisión de políticas, agendas de gobierno hasta el diseño implementación, ejecución y sanción de reglas del juego que rigen la interacción social sean incentivos o restricciones dependiendo el caso, los cuales deben cumplir con las expectativas sociales.

²⁴ Uvalle Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización*. . . , p.219.

La profesionalización del Servicio público tiende también a la formación y el mejoramiento de la capacidad de respuesta a través de detectar y liberar cuellos de botella en los procesos organizacionales, e inscribir el desarrollo de aptitudes en la rutina diaria del desempeño institucional.

En consecuencia, una política pública de esta magnitud, tiene entre sus alcances contribuir a la continuidad estratégica del gobierno y la administración pública, impulsando así la estabilidad de la sociedad .

La importancia del primer punto recae en que los gobiernos han de asegurar que los beneficios de una política pública se extiendan en los consecuentes períodos para no ser castigados en el mercado electoral. Esto debido a que cuando un partido en el poder no logra la trascendencia de las políticas pierde credibilidad ante la ciudadanía. Además, al ser reemplazado, constantemente genera incertidumbre política la cual debe contrarrestarse con un sistema de profesionalización que conserve el cuadro básico de funcionarios que asegura la continuidad de las políticas, para reducir la incertidumbre.

Por otra parte, la implementación de las políticas públicas se efectúa con menor costo de transacción, cuando se cuenta con un servicio público profesional. Según Amparan, un sistema de profesionalización del servicio público como el servicio civil de carrera ; evita el despido, contratación o promoción de servidores públicos de manera arbitraria; selecciona a los funcionarios que obtienen las mejores evaluaciones y se despiden de acuerdo a los estatutos propios y define las fronteras entre la función pública y la política.

Con ello diluye la discrecionalidad a los gobernantes sobre la administración pública, a la vez crea propensión a la imparcialidad política pues los funcionarios ante los escenarios de alternancia política, se mantienen en esta línea para aumentar la posibilidad de promoción en el largo plazo. Adicionalmente los

políticos ya no disponen para fines propios, de ventajas públicas, y a través de un sistema nacional de profesionalización, es factible la continuidad de las políticas así como la permanencia de servidores públicos capacitados y competentes.

Formalizar el desempeño institucional es una condición para el desarrollo de las capacidades de gobierno, la política pública de profesionalización del servicio público representa una opción de institucionalización de sus procesos y rutinas.

Implementar la política de profesionalización del servicio público que no responda a intereses partidistas y que abandone los vicios de una integración que se da a partir de complicidades y compromisos políticos, y que convierte al servicio público en elemento de negociación para la conservación del poder, requiere:

a) La profesionalización del servicio público en todos los niveles de gobierno, con el propósito de preservar la memoria institucional y la experiencia administrativa, al margen de los cambios en la dirección política y;

b) Racionalizar los procesos que configuran un sistema integral de profesionalización que contengan los siguientes elementos:

- La ética es una exigencia en el servicio público profesional y al mismo tiempo un fin, el servicio público profesionalizado debe observar un óptimo estándar de conducta institucional, la OCDE²⁵ señala que para que pueda existir un comportamiento ético en los servicios públicos se debe contar con una infraestructura ética que comprenda un ; Compromiso político, marco legal eficaz; mecanismos eficientes de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios.

²⁵ Aludo a la obra de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La ética en el servicio público; cuestiones prácticas y actuales*, pp. 121.

El servicio público profesionalizado se debe desarrollar con este referente básico puesto que en el caso de México, los valores prevalentes de carácter patrimonialista y partidista de la administración pública han resultado negativos.²⁶ La función pública profesional debe tener como valores éticos fundamentales el desarrollo de la vida institucional en un ámbito republicano, a fin de que la rendición de cuentas y la acción transparente del gobierno vía administración pública sea un proceso natural y progresivo para la sociedad.

- **Reclutamiento del Personal.** Debe realizarse a partir de convocatorias abiertas que abran oportunidades a técnicos y a especialistas que se ubiquen tanto al interior del propio sistema, como de recursos humanos surgidos de las instituciones de educación superior, como de otros sectores de actividad interesados en participar en las actividades propias del servicio público profesionalizado.
- **Selección de los cuadros.** Debe seleccionar a los más competentes y capacitados, los cuales han de contar con actitudes positivas hacia el servicio público y aptitudes específicas en relación a los problemas y objetivos institucionales.
- **Inducción al puesto.** Debe desarrollarse para incorporarlos a la problemática institucional a los objetivos organizacionales, interiorizando las políticas y filosofía que orientan el quehacer institucional.

²⁶ Los resultados han sido el desprestigio y la desconfianza de las instituciones entre los ciudadanos es decir falta de credibilidad y de legitimación en la acción de gobierno. " En México el desprestigio del servicio público se asocia a conductas como : tráfico de influencias, uso patrimonial de recursos públicos, ausencia metódica para rendir cuentas públicas, ingreso no siempre equitativo a la función pública y reproducción de ineficiencias que continúan en el mundo formal y real de la administración pública ". Uvalle, Ricardo. *Op cit*, p.253.

- **Desarrollo y promoción.** Este punto consiste en desarrollar la carrera administrativa en el servicio público, con base en una línea específica tanto de orden sustantivo como de apoyo dentro de la organización pública.
- **Capacitación.** Debe estar diseñada en dos vertientes: una que se refiere a la capacitación para la actualización referente a los elementos o herramientas de orden instrumental para el mejor desempeño y la otra la capacitación especializada que consiste en dotar al servidor público de los conocimientos teóricos y prácticos que den la solución funcional a los problemas sustantivos.
- **La evaluación del desempeño y el sistema de incentivos** deben aplicarse en función de su calidad, orientada hacia la mejora de rutinas y procedimientos gubernamentales al cuantificar el impacto de los resultados en la calidad de vida de los ciudadanos.²⁷ Por lo que respecta al segundo punto, este deberá ser en una óptica de mérito y competitividad, que a través de una evaluación pertinente cree un sistema que descansa en bonos de productividad cuya programación sea en lapsos trimestrales.
- **Retiro digno** se orienta a destacar que un servidor público deje la organización por diversas causas como jubilación, retiro voluntario, incapacidad, muerte.

²⁷ La evaluación en México a carecido de actores no gubernamentales en los procesos de vigilancia y verificación, por lo que ha predominado en valor de lo administrativo y no la óptica de lo público. La evaluación no ha tenido un énfasis público que trasciende a lo gubernamental, ha evaluado más las decisiones administrativas y burocráticas que los resultados e impactos sociales de los grandes procesos sociales que atienden los problemas públicos; Se ha desempeñado también bajo los valores del orden institucional, de un régimen político presidencialista autoritario y centralizado, esta característica bloqueó la evaluación pertinente transparente pública de la acción de gobierno y de la función pública, y origino falta de pesos y contrapesos que impulsarán la rendición de cuentas públicas. Para mayor información se puede revisar, *Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los órganos de control estatales y municipales*, pp. 306.

Los elementos mencionados configuran al Sistema Integral de Profesionalización en las instituciones públicas , y señalan de manera clara los términos y condiciones de su funcionamiento que acuerdo con la visión de política pública específica que :

1. Un sistema de profesionalización debe generar condiciones de estabilidad y certidumbre en el empleo para los servidores públicos , no como una concesión gratuita o unilateral que se otorga a los miembros del servicio público, sino como una condición basada en el mérito, y
2. Significa también el compromiso de cumplimiento honesto, eficiente y oportuno de las responsabilidades que el gobierno y sus cuadros administrativos tienen con la sociedad a la que sirven.

En este sentido, las reglas de un Sistema Nacional de Profesionalización del Servicio Público deben contemplar la evaluación permanente del desempeño, para estar en posibilidades de aplicar las medidas necesarias tanto en lo que se refiere a la remoción de los cuadros que no cumplen con los parámetros establecidos en el sistema como para corregir las deficiencias en el diseño implantación de las políticas.

En estos términos, un sistema integral de profesionalización a través de una política pública, se inscribe de manera obligada como un imperativo para consolidar el proceso de cambio democrático, que México vive.

Estrategia de Acción

La estrategia de acción que a continuación se plantea tiene como objetivo que la función pública sea más abierta, competitiva y democrática y en este afán la propuesta expresa los elementos básicos que tendrá que desarrollar esta política. Transformar la administración pública y profesionalizar su estructura, organización y el servicio público, debe plantearse como un proceso gradual que considere la necesidad de crear condiciones sociales que amorticen la resistencia al cambio que significará socialmente el impacto de esta acción.

Si consideramos que una política de profesionalización implica una depuración de los cuadros y de las estructuras administrativas, convendremos en que esto traerá como consecuencia la necesidad de retirar de los organismos gubernamentales a un número importante de ciudadanos que laboran en estos y que se incorporan de manera forzada a una reserva de recursos humanos en busca de oportunidades o de condiciones que les permita acceder a oportunidades de trabajo digno.

El gradualismo significa iniciar con una política de profesionalización que se enfoque en una primera etapa hacia sectores de actividad tradicional del Estado como : Seguridad pública, recaudación fiscal, programación del gasto, Banca Nacional, Defensa Nacional, aquí donde la naturaleza de la función demanda de forma permanente la incorporación de personal en caso contrario la permanencia y capacitación constante del personal especializado que normalmente realiza las tareas.

Aparejada a esta etapa es fundamental consolidar la profesionalización en instituciones que han incursionado en esta fórmula de operación con éxito como en el caso de IFE, INEGI, Servicio Exterior Mexicano , el Programa de Carrera Magisterial, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la

Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría Agraria, y el Sistema de Administración Tributaria.

En una segunda etapa deben establecerse procesos de profesionalización en las áreas de manejo de alta tecnología del sector público, tales como los sistemas nacionales de telecomunicaciones, sistemas de control aéreo, sistemas de transporte.

En una tercera etapa se abordaría la estructura de apoyo de todas las dependencias, tales como; administración de recursos humanos, administración de recursos materiales, presupuesto adquisición organización y métodos y finalmente en los sectores de las organizaciones responsables de las actividades sustantivas propias de cada institución.

Este proceso sienta las bases de estructura y organización, así como de manejo de recursos que facilitarían un cambio de visión encaminado sobre fórmulas de acción profesional. Si esto ocurre de la manera planteada se esta en posibilidad de generar simultáneamente condiciones propicias en términos de estructuras económicas y sociales, que como antes ya se expuso, amortiguarían la turbulencia del cambio.

Un cambio mayor en la concepción diseño y operación de la administración pública y del propio servicio público implica , la existencia de tres condiciones fundamentales: 1) La creación de un órgano administrador del Sistema Nacional de profesionalización del servicio público;2) creación de la Escuela Nacional de la Función Pública (Uvalle); 3) la elaboración y aprobación de un nuevo estatuto de la ley que regule la política pública en mención.

El órgano administrador se constituiría como organismo público dotado de personalidad jurídica, con autonomía en sus decisiones, que dependería directamente de presidencia de la República, se encargaría de la coordinación ,

implantación ejecución y evaluación y terminación de la política pública. Como eje rector sería responsable de los lineamientos generales de la política, diseño de programas y políticas de operación, estrategias, así como del diseño de estructuras y desarrollo de los planes de carrera en conjunción con la escuela de la función pública, así mismo del cumplimiento de la política y evaluación de la misma, también podrá emitir lineamientos para mejorar el desempeño institucional, siendo este indicador de la plusvalía de su trabajo.

Los órganos de dirección y representación se encontrarían integrados de la siguiente manera: Por un cuerpo colegiado, es decir, un Consejo Directivo cuya integración se realizará de acuerdo a lo que establece la Ley de Entidades Paraestatales así como a su reglamento, sería un consejo "Competente para conocer entre otras cosas, de las directrices generales de actuación del organismo; del Plan anual de actividades; . . . de la política editorial del organismo del anteproyecto de su presupuesto; así como de los convenios de colaboración y cooperación que se suscriban"²⁸

La estructura orgánica con la que contaría para el cumplimiento de su misión y objetivos estratégicos sería ; 1)Consejo Directivo 2)Dirección General de la Administración del Sistema Nacional de Profesionalización del Servicio Público, 3)Dirección General de Planeación y evaluación del capital humanos 4)La Dirección General de Administración del Sistema Nacional de Carrera, 5)Dirección General de movilidad del personal.²⁹

La Dirección General de Planeación y Evaluación del nuevo capital humano, que se encontraría integrada por tres subgerencias una de planeación de capital humano, otra de evaluación de desarrollo organizacional y una última de remuneraciones cuyas funciones básicas de agruparían en realizar los inventarios de recursos humanos, el perfil de puestos, catálogos ocupacionales así como la

²⁸Haro Bélchez ,*Servicio Público de Carrera*, p.233.

²⁹ Se tomo como referencia la Administración Central del Servicio Fiscal de Carrera del SAT.

matriz persona puesto; configurar las estructuras tipo, simplificación de estructuras; por último determinación de las curvas salariales, tabuladores, sistema de remuneraciones y estudios de mercado laboral.

La Dirección General de Administración del Sistema Nacional de Carrera, contaría a su vez con tres subgerencias , una ingreso al sistema ,la segunda de plan de carrera y la tercera de la evaluación del desempeño, y entre sus principales funciones se encontrarían ; reclutamiento selección e inducción al puesto de los aspirantes; determinación de líneas promocionales de ascenso, desarrollo humano, detección de aptitudes; elaboración de las evaluaciones estándares, de los indicadores de gestión idóneos así como el diseño de incentivos, a los servidores públicos de carrera.

La Dirección General de movilidad se compondría de tres subgerencias una de rotación del personal y retiro digno, y la segunda de normatividad y una tercera de Desarrollo institucional que tendrían como funciones básicas: el análisis de la separación de los servidores públicos, análisis de expectativas, diseño de proyectos; actualización del estatuto reglamentos, difusión y desarrollo y fortalecimiento de Imagen del Sistema Nacional de Profesionalización.

La Escuela Nacional de la Función Pública Su misión sería el diseño e implantación de los cursos de formación y capacitación a los servidores públicos inscritos en el sistema nacional de profesionalización, cursos idóneos para el mejor desempeño de su actividad.

Otra de sus tareas es realizar estudios de seguimiento y mejora de los planes de carrera implementados a fin de llevar a cabo un análisis del impacto de los mismos así guardar y analizar de forma propositiva la experiencia profesional para revertir sus resultados en otras experiencias a través de recomendaciones. Esto

posibilitando la producción de una gama de opciones para las fases subsecuentes de la política.

Estas funciones se deben realizar conjuntamente con la unidad responsable de la organización así como con el órgano rector de la política. La meta será mejorar la calidad profesional de los servidores públicos y contribuir al desarrollo organizacional de la política pública de profesionalización, al generar la especialización de los servidores públicos en función de su plan de carrera, en relación directa con la acción de su trabajo.

Se erige como una organización también de consultoría y asesoría en materia de administración pública. Otra de sus tareas es la actividad de difusión permanente de las tecnologías de gobierno, bajo el enfoque propuesto por Haro Bélchez " El análisis de tecnologías de punta en materia administrativa, requiere no solo del recuento de las alternativas existentes a escala mundial sino de su cuidadoso análisis, amplia difusión y plena adecuación a nuestra realidad en los casos que mejore y beneficie lo actual"

La elaboración y aprobación de un nuevo estatuto de la Ley que regule el Sistema nacional de profesionalización, representa una condición que debe posibilitar la aplicación del sistema para contar con un régimen del servicio público que responda a las exigencias de la sociedad,

Debe ser un modelo operacional para la Administración Pública Central que afronte el problema de las diversas clasificaciones que se le han otorgado a los servidores públicos que van desde : Trabajadores de base o de confianza, servidores públicos con autoridad o sin autoridad o la de empleados o funcionarios, la de servidores públicos inamovibles(de base) y los amovibles(de confianza), Haro Bélchez propone una nueva asignación en este sentido con la que estoy de acuerdo los servidores públicos de carrera o los de libre asignación.

La ley, también debe contener las reglas de las áreas propias que configuran un sistema integral de profesionalización, entre las que destacan las siguientes:

Un subsistema de planeación de Personal, el subsistema de Ingreso, El de Plan de carrera, el Subsistema de Profesionalización y Desarrollo, el subsistema de profesionalización y desarrollo, el de Evaluación del Desempeño el de separación y por último el de Control y Evaluación.³⁰

Una política pública de profesionalización del servicio público se orienta básicamente a crear es espacio institucionalizado del quehacer público , para poder responder a las muy diversa demandas sociales.

³⁰ Propuesta de Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, versión corregida el 18/10/2000.

CONCLUSIÓN

1. La profesionalización del servicio público tiende al desarrollo de nuevas aptitudes y actitudes de los servidores públicos con base en la certidumbre institucional que produce un sistema meritocrático; el cual debe permitir acceder a una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, a través del desarrollo de capacidades de gobierno, que los funcionarios públicos con su desempeño institucional producen.
2. La profesionalización del servicio público es un elemento estratégico de cambio institucional; ya que a través de servidores públicos con pericias calificadas, honrados, eficaces y responsables es posible modificar estructuras, funciones así como los grandes procesos que se gestan en la administración pública, de tal forma que acerca su acción a las necesidades de la vida pública, y esta institución logra ser considerada como medio de beneficio público.
3. La instauración de un sistema de profesionalización del servicio público contribuye a disminuir la incertidumbre institucional que los ciudadanos viven, al nulificar la influencia de favoritismos partidistas en la asignación de los recursos financieros políticos, económicos, sociales e incluso organizacionales.
4. El sector público en México debe someterse de modo urgente a una redefinición en materia de política laboral que garantice el mejor desempeño institucional y que pondere como elementos fundamentales de su instrumentación la competencia y calificación y vocación de los servidores públicos; todo ello en función de méritos profesionales debidamente

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

acreditados, que incluyan el cúmulo de experiencia profesional adquiridos en la administración pública.

5. La certificación de competencias laborales no únicamente se debe circunscribir a títulos universitarios , debe incluir la proporcionada por los propios centros laborales del sector público , es decir la de los propios centros de capacitación y evaluación del personal apoyado de un sistema de evaluación que reconozca las pericias que da la experiencia , esto con la finalidad de que la implementación de una política de profesionalización no redunde contrariamente a sus valores, en una acción excluyente.
6. En México, el empleo público cuenta con criterios que poco han contribuido a la modificación de los mecanismos de ingreso y selección de personal, los cuales se han basado más en valores de lealtad política que en la eficiencia administrativa y lealtad institucional.
7. La profesionalización del servicio público en México sólo se ha dado de manera focalizada, con diversos grados de madurez caracterizados por enfatizar parcialmente sólo algunos elementos de un sistema integral de profesionalización.
8. Del marco general de profesionalización del servicio público en México se ha excluido las administraciones estatales y municipales.
9. Para implementar una profesionalización del servicio público en México se requiere de una política estratégica que especifique y determine decisiones que la pongan en operación; así mismo determinar sus límites y alcances verificando su congruencia con las reglas del juego (derechos laborales).

10. La profesionalización del servicio público debe generar plusvalía en las acciones de gobierno; este proceso de gran alcance contribuye, a renovar el espíritu de la administración pública, dándole un carácter más público y social, lo cual la situaría como el brazo ejecutor del gobierno de la comunidad.

11. La profesionalización del servicio público debe impulsar la consolidación de la democracia a través de la estabilidad institucional y continuidad de la acción de gobierno, que origina la certidumbre laboral con de la permanencia y la seguridad en el empleo; bajo esta óptica, un sistema meritocrático que garantiza la estadía en el servicio público en la medida que se cumple con eficiencia en el logro de las demandas sociales y en la construcción de las expectativas.

12. La profesionalización del servicio público que pueda darse en un proceso de transición democrática será un proceso que debe impulsar una nueva cultura o institucional.

13. México inmerso como se encuentra en una etapa de transición democrática, requiere de la instauración de un sistema de profesionalización integral del servicio público con las cualidades suficientes para articular eficiencia y cambio democrático.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Villanueva, Luis F. **Estudio de las Políticas Públicas**, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1993.
3. Ayala Espino, José. **Economía Pública**, (una guía para enfrentar al Estado) Ed. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
4. Ayala Espino, José. **Elección Pública e Instituciones**. Ed. Facultad de Economía y Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
5. Arrellano Gault David y Cabrero Mendoza, **Cambio en organizaciones públicas en México: Dos Casos de Estudio**, Documentos de trabajo Centro de Investigación y Docencia Económicas, Número 25, México, 1997.
6. Arbós, Xavier y Giner Salvador, **La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, Ed. Siglo XXI, México, 1993.
7. Better, Grunbaum, **"Rescate de los valores éticos para la gobernabilidad democrática"**, CLAD, 1997.
8. Campillo Sáinz, José. **La ética en el servicio (Deontología del servidor público)**, Ed. Instituto nacional de Administración Pública serie Praxis, México, 1996.
9. Cabrero Mendoza Enrique, **Del administrador al gerente Público**, Ed. INAP, México, 1995.
10. Cabrero Mendoza Enrique. **Evolución y cambio en la Administración Pública**, Ed. INAP, México 1991.

11. **Chávez Alcáraz Margarita. EL Servicio Civil de Carrera, en la Administración Pública Mexicana**, Ed INAP, México, 1985.
12. **Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos**, Ed. Trillas, México, 1998.
13. **Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una nueva cultura de gestión pública"**, Documento presentado en el Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, 1996.
14. **Crozier Michel. Como Reformar al Estado**, Ed. FCE, México 1992.
15. **Congreso Interamericano del CLAD, Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ética, profesionalización y Reformas en la Función Pública**, Venezuela, 1996.
16. **Del Castillo Vega, Arturo. Transformación Institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo**, Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Número 52, México-Toluca, 1998.
17. **Del Castillo Vega, Arturo. El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y Enunciados explicativos**, Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Número 44, México -Toluca, 1997.
18. **De Jesús García, José Luis. Retos y Condiciones para el Establecimiento de un Servicio Civil en México**. Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Número. 50 División de Administración Pública.
19. **Dror, Yehezkel. La Capacidad de Gobernar**, Ed. FCE, México, 1996.
20. **Drucker, F. Peter. Las Nuevas Realidades**, Ed. Hermes, México, 1992.
21. **Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. El Servicio Público Retos y Propuestas**, México 1994.

22. Forrester Viviane, **El Horror Económico**, Ed. FCE, México, 1997.
23. Guerrero Amparán, Juan Pablo. **Un estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: Los dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal**. Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Número. 61 División de Administración Pública.
24. Haro Bélchez Guillermo, **Servicio Público de Carrera; Tradición y Perspectivas**, Ed. INAP y Miguel Angel Porrúa, México, febrero de 2000.
25. González Pérez Jesús, **La Ética en la Administración Pública**, Administración y Desarrollo de Personal Público, INAP, México, 1994.
26. Ianni Octavio. **Teorías de la Globalización**, Ed Siglo XXI y UNAM, México, 1996.
27. March James G. Y Johan P. Olsen. **El Redescubrimiento de las Instituciones**, Ed. FCE, México, 1997.
28. Marta Sosa Joaquín, "Un código de ética para el funcionario público como instrumento útil para la Reforma del Estado y de la Administración Pública". II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, Octubre de 1997.
29. Merino Mauricio, **La Participación Ciudadana en la Democracia** , Ed. IFE, México, 1997
30. Moctezuma Barragán, Esteban. **Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada**, Senado de la República, 1998.
31. North, C. Douglass. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, FCE. 1993.
32. Kliksberg, Bernardo. **Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los noventa**. En memorias del segundo seminario internacional derimensionamiento y modernización de la Administración Pública, INAP, México 1991.

33. Kliksberg, Bernardo. **Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública en América Latina**, Ed. INAP, México, 1990.
34. **Ley Orgánica de la Administración Pública** Ed. Porrúa, México.
35. Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**.
36. Popper R. Karl. **La sociedad abierta y sus enemigos**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1992.
37. Riveros Marín Edgardo, **"Reforma de la Función Pública en Chile"**, CLAD, Buenos Aires Argentina, 1995.
38. Savater Fernando, **Política para Amador**, Ed. Ariel, México, 1997.
39. Uvalle Berrones Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**, Ed. Iapem, México, 1996.
40. Uvalle Berrones Ricardo, **"Los Límites del Estado y la Sociedad: Contexto Contemporáneo de la Acción del Estado Socialmente Necesario"**, CLAD, Venezuela, 1997.
41. Uvalle Berrones Ricardo, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Vida de la Sociedad Contemporánea**, Ed. IAPEM y UAEM, México 1997.
42. Uvalle Berrones Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela (coordinadores). **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado**. FCP Y S, UNAM-Plaza y Valdés, México, 1999.
43. Uvalle Berrones Ricardo, **Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México Retos y Perspectivas**, Ed. Plaza y Valdés, México, 2000.

44. Vázquez Nava María Elena, **Participación ciudadana y control social**, Ed. Porrúa, México, 1994.
45. Valdes Romo Hector, **La Modernización Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado Mexicano**, Tesis , UNAM, México, 2000,
46. Varios, **Control Gubernamental "El Servicio Público de Carrera en los órganos de control estatales y municipales"**, Ed. Gobierno del Estado de México, México, 1999.

Hemerografía

1. Aguilar Villanueva Luis. **"La Silenciosa Heterodoxa Reforma de la Administración Pública"** En la revista de la Administración Pública (Rap Ensayos sobre la nueva Administración Pública Número 91, INAP, México, 1996.
2. Dror Yehezkel, **El Profesionalismo en el Arte de Gobernar**. Revista Reforma y Democracia, Número. 1 Noviembre 1993. CLAD.
3. **"Foro Nacional : La Profesionalización del Servicio Público"**, Coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Serie praxix, 9,10, 11 de septiembre de 1996, México 1996.
4. Jean- Francois Chanlet, **"Hacia una Antropología de la Organización"**, En la Revista de Gestión Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Número 2, México, 1994
5. Kliksberg, Bernardo, **¿Cómo será la Gerencia en la década del '90?**, RIGEP, CLAD.,1990, México
6. León y Ramírez, Juan Carlos. **" La Importancia del Desempeño Institucional en la Administración Pública Mexicana"**, Prospectiva, Número 9, marzo 1998.

7. Merino Mauricio. **"De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública"**. En la Revista de la Administración Pública (RAP) Ensayos sobre la nueva Administración Pública Número 91, INAP, México 1996.
8. Ospina Bozzi, Sonia. **"Gestión Pública y Desarrollo Social, Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública"**, Revista de Gestión y Política Ed. CIDE, México, 1993.
9. Pardo María del Carmen. **"Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México"**. En la Revista de la Administración Pública (RAP) El Servicio de Carrera en la Administración Pública, Número 103, INAP, México 1999.
10. Silva Herzog Márquez, Jesús J. **Esferas de la Democracia**, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, México, Número 9, 1996.
11. Uvalle Berrones Ricardo, **"Visión del Estado Contemporáneo"**, Revista Prospectiva, Número 9, marzo, 1998.
12. Uvalle Berrones Ricardo, **Profesionalización del Servicio Público, "Una decisión de gran importancia"**; Enlace No. 47, Marzo-Abril de 1998.