

20422  
24

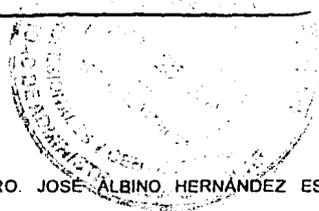


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLÁN

ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN  
EN EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO 2000 - 2002:  
OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A:  
ANTONIO / JIMÉNEZ OLIVARES



ASESOR: MTRO. JOSÉ ALBINO HERNÁNDEZ ESCOBEDO



ABRIL DE 2003

A



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### **CAPÍTULO 1. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO .....1**

- 1.1. Marco de referencia .....2
- 1.2. Estado y Administración Pública .....2
- 1.3. La Reforma del Estado .....12
- 1.4. Políticas Públicas .....20
- 1.5. La profesionalización del servicio público .....27

#### **CAPÍTULO 2. LA BUROCRACIA Y LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO .....34**

- 2.1. La administración pública como mecanismo clientelar .....35
- 2.2. La creación del Partido Nacional Revolucionario para conciliar y negociar intereses .....38
- 2.3. La falta de profesionalización del servidor público mexicano .....43
- 2.4. Un esbozo de profesionalización como resultado de la democratización del régimen .....47
- 2.5. Del poder burocrático al ascenso al poder de los empresarios .....50

<b>CAPÍTULO 3. PERSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO .....</b>	<b>57</b>
3.1. La función pública, un poder con responsabilidad .....	58
3.2. Fomento de la vocación del servidor público .....	62
3.3. Calidad, eficiencia y eficacia del servicio público .....	64
3.4. ¿Por qué es importante emprender un programa de profesionalización del servicio público? .....	69
3.5. ¿Qué se entiende por profesionalización del servicio público? .....	72
3.6. La profesionalización como mecanismo para crear un servidor público profesional y estable .....	77
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>86</b>

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

*A la Universidad Nacional Autónoma de México:*

*Porque dentro de sus aulas me formé profesionalmente y por las experiencias vividas, que me acompañarán a lo largo de mi vida*

*A mis padres:*

*A la memoria de Crescencio Jiménez Sánchez (1922 - 1999) y a mi madre Julia Olivares Velázquez, que juntos supieron cimentar en mí el gusto por el estudio, gracias por el amor y comprensión, a su muy particular forma de ser*

*A Romelia:*

*Por llevar un sol dentro que ilumina todo, pero por encima de todo, el estar juntos*

*A mis hermanos:*

*Ma. de la Luz, Isabel, Víctor, Crescencio, Arnulfo y Jesús, por ser de esa forma tan especial, que caracteriza a nuestra familia, ya que en los momentos decisivos coincidimos*

*A los padres de Romelia:*

*Gregorio y Demetría, por tener una hija muy especial*

*A todos los profesores de la ENEP –  
Acatlán:*

*Que ayudaron con su paciencia,  
experiencia y capacidad para culminar  
esta etapa en mi formación  
académica, particularmente a los  
maestros del seminario Mtra. Araceli  
Parra, Mtro. Juan Montes de Oca, Lic.  
Martín de Jesús Díaz y al Lic. Enrique  
Bailleres. De manera muy especial al  
Mtro. José Albino Hernández  
Escobedo, asesor del presente  
trabajo, por compartir conmigo su  
vasto conocimiento y desinteresado  
apoyo para concluir el presente  
trabajo*

*A la Diputada Yolanda Torres Tello:*

*Quien me brindó la oportunidad y  
confianza para colaborar con ella,  
además de compartir conmigo su  
generosidad y humanismo que le  
caracterizan*

*Al equipo de trabajo en la ALDF:*

*Dunia, Yolanda, Gabriela, Andrés,  
Ismael, Jesús y Eduardo por  
compartir su experiencia en el ámbito  
de la Administración Pública. Con  
singular agradecimiento al Lic.  
Humberto Zavala por esas tardes de  
pláticas cálidas y amenas sobre el  
mundo de la política, en las cuales, se  
ha combinado la comida con el buen  
humor*

*A los compañeros del seminario:*

*Por sus aportaciones, que me  
ayudaron a enriquecer el presente  
trabajo*

*TE*

**A mis amigos:**

*Carlos (La Flaca), Miriam, Rosario, Oscar, Edith, Cecilia, Juan José, Nancy, Lucila, Ricardo (Béquer), Sergio (Takechi), los gemelos Manuel y Alejandro, Sergio (Calixto) y a su no muy numerosa familia, y a tantos otros que olvido ahora y recuerdo siempre. Gracias. Con especial agradecimiento a Germán Ortiz y Alejandro Martínez por su solidaridad.*

**A los compañeros de Orgón:**

*Con los cuales he aprendido a no rehuir problemas pendientes, a caminar en lugar de sentarme a la orilla de la vereda, y estar en la disposición de aspirar al conocimiento. Con particular dedicación a Geraldina García por su sensibilidad.*

**Gracias a la vida**

*Gracias a la vida, que me ha dado tanto me dio dos luceros que cuando los abro perfecto distingo lo negro del blanco, y en el alto cielo su fondo estrellado y en las multitudes la mujer que yo amo.*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto, me ha dado el oído, que en todo su ancho graba noche y día grillos y canarios; martillos, turbinas, ladridos, chubascos, y la voz tan tierna de mi bienamado.*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto, me ha dado el sonido y el abecedario, con él las palabras que pienso y declaro, madre, amigo, hermano y luz alumbrando la ruta del alma del que estoy amando.*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto, me ha dado la marcha de mis pies cansados, con ellos anduve ciudades y charcos, playas y desiertos, montañas y llanos y la casa tuya, tu calle y tu patio.*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto, Me dio el corazón que agita su marco cuando miro el fruto del cerebro humano, cuando miro al bueno tan lejos del malo, cuando miro el fondo de tus ojos claros.*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto, Me ha dado la risa y me ha dado el llanto, así yo distingo dicha de quebranto, los dos materiales que forman mi canto, y el canto de ustedes que es mi mismo canto y el canto de todos que es mi propio canto.*

**(Violeta Parra)**

G

## INTRODUCCIÓN

La profesionalización en el servicio público requiere para su comprensión de la transformación política que ha vivido el país. El régimen político mexicano no ha cambiado lo suficiente como para volver realmente posible la implementación de la profesionalización. Todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la Administración Pública mexicana que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel profesional de quien se hacía responsable de un cargo específico.

***Los cargos de los servidores públicos no establecidos por elección popular y de alta dirección obedecen a la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las decisiones del grupo político que los designó, desmeritando criterios profesionales para el reclutamiento del personal, de ahí que sea necesario establecer criterios y parámetros que orienten la función pública hacia un proceso permanente de profesionalización, reeducación, cambio de actitudes y resultados del servicio público en beneficio directo a la sociedad.***

El sentido de pertenencia a un proyecto compartido y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública son considerado como dos elementos para el desarrollo profesional. La lealtad y la disciplina ocuparon, así,

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

Esa relación es consecuencia del sistema político en su conjunto. No se trata de una situación anormal, sino de una de las formas de la estabilidad largamente arraigada. Pero al mismo tiempo, generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la conformación de buena parte de los equipos administrativos y de las disfunciones de su operación cotidiana. Los equipos administrativos de cada dependencia no cumplen tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, sino por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político.

El verdadero poder no reside solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de presupuestos públicos manejados por cada equipo para ampliar las lealtades: mientras más grande la dependencia administrativa, más grandes los equipos, y mayores las posibilidades de utilizar el empleo público para obtener el poder político.

Así mismo, el papel del Estado en la sociedad contemporánea ha tenido una importancia creciente, no solo porque en él se realiza el quehacer de la administración pública,

sino porque constituye la institución que hace posible que la vida individual y colectiva se realice, conserve y desarrolle.

“El Estado se crea como una necesidad que nace de la vida en asociación en respuesta a las carencias y expectativas de la misma, pues desde que en un territorio se establece una comunidad con rasgos muy particulares, que se va desarrollando para convertirse en sociedad, ésta necesita de órganos capaces de ordenar, gobernar y administrar los conflictos sociales, permitiendo así el orden, la paz y el desarrollo. Por lo tanto, sus objetivos y metas están sustentados en el interés público concebido como suma de todos aquellos intereses particulares que se relacionan con la comunidad en general.”<sup>1</sup>

Al hablar del Estado y su importancia se debe analizar el eje motor de su acción: la Administración Pública. Gobierno y administración dan vida al Estado, conservación y desarrollo a la sociedad; es decir, el Estado necesita una organización que ejercite el poder (gobierno) y éste una institución para que realice las tareas de interés general y satisfaga las necesidades de una colectividad. Tal tarea le corresponde a la administración pública y se le considera el gobierno en acción.

El gobierno, utiliza a la administración pública para satisfacer a través de ella las necesidades de la sociedad. Adquiere un carácter social desde el momento en que encausa y satisface demandas de los diferentes grupos sociales, concilia desacuerdos y soluciona conflictos de una colectividad social; su fin es ser un instrumento eficaz para el logro oportuno de los objetivos del Estado.

---

<sup>1</sup> Méndez Viera, Sandra. "Participación ciudadana". Revista IAPEM, Enero - marzo, 1999, No. 41, p. 19.

# **TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

La importancia de la administración pública crece, a medida que la sociedad aumenta su complejidad, y las instituciones sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas. Al diversificarse los intereses de los distintos sectores sociales se incrementa la dificultad de conciliar las diferencias y de solucionar los conflictos; como resultado, la sociedad se hace más dependiente de su sistema político para manejar sus contradicciones, mantenerse integrada y desarrollarse. A su vez, el sistema político depende más de la administración pública para conciliar intereses opuestos y satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales. En la actualidad es difícil que exista algún aspecto de la vida humana que no involucre a la administración gubernamental o no incremente el control público sobre los intereses privados.

"El Estado contemporáneo está atravesando por una profunda crisis de legitimidad que le impide seguir jugando el mismo papel que en épocas pasadas y lo obliga a revisar sus acciones, ya que la sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son hoy fuertemente cuestionadas por amplios sectores sociales."<sup>2</sup>

Como consecuencia de la insatisfacción en sus demandas más urgentes, la falta de credibilidad, la desconfianza y el desencanto se han convertido en temas característicos de la sociedad moderna.

---

<sup>2</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración pública y reforma del Estado en México*. Ed. INAP, México, 1998. p. 49

El Estado contemporáneo es fuertemente cuestionado no solo por los estratos más bajos, que son los más numerosos y afectados; también se quejan de la falta de capacidad y eficiencia para dar solución a los problemas, los estratos medios y los grupos económicamente poderosos que perciben el agotamiento del Estado protector y benefactor, el cual en su evolución dio como resultado un Estado omnipresente, aplastante, arrogante e ineficaz.

Sin embargo, la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es de hecho la crisis de legitimidad de la administración pública; es el agotamiento del modelo burocrático clásico, implantado a finales del siglo pasado y que hoy se revela incompatible con las nuevas necesidades de una sociedad más abierta y plural.

Los patrones burocráticos ya no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas y sus límites son claros, la ciudadanía y los empleados públicos exigen libertad ante las extremas reglamentaciones y regulaciones de la burocracia. El sistema de mando de la burocracia impide la innovación y la eficacia, así como escuchar las demandas más latentes de los beneficiarios o, en su caso, perjudicados de la administración pública: los ciudadanos.

Se propone la necesidad de replantear ese modelo y reconvertir las estructuras administrativas con características diferentes. Se requiere una administración flexible, eficaz, descentralizada y responsable, cercana y atenta a las necesidades de los ciudadanos.

La modernización de la administración pública surge como respuesta a la crisis de legitimidad por la que atraviesa el Estado. Es concebida como un proceso de cambio, una necesidad de desarrollo que debe traducirse en estrategias de avance, en acciones encaminadas a abatir los problemas nacionales. Modernizar la acción del Estado es una necesidad sentida en todo el mundo, principalmente en países desarrollados.

Si bien es cierto que la modernización administrativa representa un conjunto de acciones encaminadas al cambio, es importante tener claro la dirección de éste. No debe implicar solo el cambio de un modelo a otro, sino cambios significativos del propio sistema, de políticas, de actividades y creencias que están fuertemente arraigadas.

Modernizar significa impulsar el cambio desde dentro de la organización, su reto básico radica en alcanzar además de eficiencia y eficacia, equidad social, responsabilidad pública, apego a la ley y búsqueda de la democracia.

Debe estar orientada a dar respuesta a los rezagos sociales y atender las nacientes demandas de la población, tratando de elevar el profesionalismo del servicio público y conseguir la legitimidad en las acciones del gobierno, redundando esto en beneficio para la sociedad.

Los nuevos esquemas orientados a incrementar la eficiencia y eficacia en las acciones y los servicios públicos obedecen al proceso de modernización que la administración pública tradicional está viviendo. Por ello la administración

pública debe funcionar dentro de otros tipos de esquemas y uno de ellos son las políticas públicas.

Ante la crisis de legitimidad del Estado así como de la administración pública, se hace necesario un replanteamiento en las relaciones que ambos tienen con la sociedad a partir de una redefinición de la acción estatal, del desarrollo de métodos y formas que permiten un aprovechamiento de las potencialidades en la sociedad civil para la construcción de un espacio público, dirigido por la sociedad y el Estado, con la participación activa de la sociedad.

Para lograrlo, una herramienta importante pueden ser las políticas públicas las cuales sirven, entre otras cosas, para legitimar la administración pública, fortalecer el Estado, potenciar la iniciativa de la sociedad y establecer un marco de desarrollo para el bien común a partir del aprovechamiento de la participación social. Las políticas públicas se entienden como "una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos, cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana"<sup>3</sup>.

Las políticas públicas son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales mediante acciones racionales. Son a la vez, tecnología intelectual, porque no se dan por juicios intuitivos, sino a la utilización de elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y metodologías aplicadas. Son tecnologías de gobierno porque

---

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Méx., 1994. IAPEM, p. 102

racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio y resultados públicos.

Desde la óptica de políticas públicas, la categoría costos públicos se omitió durante largo tiempo de las capacidades financieras de los gobiernos. Ahora existe la conciencia que los recursos públicos son escasos, se vuelve la mirada a los mismos para cuidarlos y aprovecharlos con inteligencia y productividad.

La revaloración de la administración pública no dependen de su acento estatal sino por su contenido público y los beneficios que es capaz de generar. Depende igualmente de su capacidad para distribuir los beneficios colectivos, sin incurrir en promesas retóricas o llenas de idealismo reivindicativo que durante más de cuatro décadas ofrecieron a los diversos públicos de la sociedad contemporánea.

Con las políticas públicas, la administración pública tiene la opción de ser una mejor institución pública. Insertada en el proceso de gobierno tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que concierne a las políticas públicas. El contenido de estas es importante, dado que, con acciones de gobierno se canalizan a través de órganos, instancias y funciones de la administración pública.

Por su naturaleza, las políticas públicas son un indicador para determinar acciones de la administración pública y evitar que éstas se conviertan en motivo de crecimiento burocrático. El proceso de gobierno orienta el cumplimiento de los objetivos públicos. En el mismo, la administración pública asume el papel determinante de traducir en realidad lo que se define como proyecto y objetivo.

Para la administración pública, las políticas públicas en cuanto a instrumentos de gobierno son determinantes para evaluar el costo de sus acciones. Cuando la administración pública omite costos y ventajas de la acción de gobierno, queda atrapada en sus valores y en la cultura de la ineficiencia. Una administración pública que se lleva por lo administrativo, lo formalista y lo burocrático pierde su razón social; se constituye en un mal público y contribuye a que la acción del gobierno sea improductiva.

Con las políticas públicas es viable identificar lo central del proceso y las acciones de gobierno. Esto permite que la administración pública no sea objeto de cuotas clientelares, arreglos corporativos y acuerdos conseguidos a espaldas de los grupos ciudadanos.

Las políticas públicas son un proceso dinámico y cíclico, ya que las etapas que lo constituyen se repiten constantemente, a través del cual se permite encontrar la mejor solución posible a un problema de carácter público. Este proceso dinámico y cíclico está compuesto de cuatro etapas: análisis, diseño y formulación, implementación y la evaluación.

Lo anterior, implica que una vez concluido el proceso, se debería saber que partes de éste no fueron del todo eficientes, y poder determinar cuales deben ser los pasos a seguir para corregir, comenzando nuevamente el proceso. Lindblom lo ve así: "justamente esta es la parte cíclica, que también se repite al interior de cada etapa, mejorando paulatinamente las propuestas, métodos y procesos aplicados, es de hecho, una forma compleja de la teoría básica de ensayo y error,

presuponiendo que los problemas, aquellos sobre los que se quiere incidir a través de la aplicación de una política pública, puede solucionarse en el menor número de aplicaciones"<sup>4</sup>.

A través de la evaluación constante de cada etapa, habrá un mayor control sobre el proceso de las políticas, de tal manera que cada vez más habrá menos errores. Los procesos metodológicos del conjunto de las etapas de las políticas públicas como los de cada una por separado, pueden desarrollarse indistintamente por cualquier sector social, lo que importa son lograr tener muy en claro el tipo de problemas a resolver, los objetivos a alcanzar, los recursos con los cuales se cuenta: tiempo, personal, capital, equipo, el dominio del tema, la información existente, etc. Con lo cual debería ser posible la aplicación sin restricción del sector social, los procedimientos de políticas y particularmente el de evaluación.

Este trabajo tiene como objetivo analizar por qué no se ha dado realmente una profesionalización del servicio público dentro de la administración pública y sus posibles soluciones; para convertir a los trabajadores de simples empleados públicos a profesionales comprometidos con las instituciones del Estado mexicano y dando como resultado una mejora en los niveles de bienestar social, económico, cultural y político para el pueblo mexicano.

Otro de los objetivos, es el pretender que los recursos humanos dentro de la administración pública tengan un tratamiento y un comportamiento diferente al que cuenta en la

---

<sup>4</sup> Lindblom, Charles : "*La ciencia de salir del paso*" y "*Todavía tratando de salir del paso*". En Aguilar Villanueva, Luis F. *En la hechura de las políticas públicas*. 3ª. Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 200-254.

actualidad, acorde a la realidad social que vivimos en estos momentos de apertura comercial, en que es condición obligada la elevación de la productividad, la calidad y la eficiencia del factor humano.

El presente trabajo de investigación está integrado por tres capítulos; el primero está dedicado a los principales conceptos tratados en el mismo, tales como: Estado y Administración Pública, Reforma del Estado, Políticas Públicas y Profesionalización del Servidor Público, que son expuestos en el presente trabajo, para ubicarnos en el contexto.

El segundo Capítulo, esta referido a las condiciones y obstáculos que ha tenido el servidor público, así como a su cooptación por el gobierno en turno, para fines e intereses de grupos. También se analizan los principales actores que participan en la arena política y como influyen para la no profesionalización del servidor público hasta la fecha.

En el tercer Capítulo, se realiza una semblanza de las perspectivas para mejorar al personal de la administración pública y su posible profesionalización. Explicándose que se debe de entender por profesionalización, así como sus elementos y aspectos que se tienen que considerar para su consolidación. Finalmente se integran las conclusiones generales y la bibliografía.

**CAPÍTULO 1**

**LA PROFESIONALIZACIÓN  
DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO**

# **1. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO**

## **1.1. MARCO DE REFERENCIA**

Son los enfoques teóricos, ideas y conceptos que se consideran válidos para explicar y sustentar el problema de estudio, con lo cual se precisa la forma en que se relacionan y aplican a nuestra realidad social. A su vez permitirá observar mejor la interrelación entre los fenómenos o hechos que estén implicados en la situación real de estudio, para tener una idea más clara de la problemática.

## **1.2. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El papel del Estado en las sociedades contemporáneas ha tenido una importancia creciente, no sólo en él se realiza el quehacer de la administración pública, sino porque también, constituye la institución en la cual se hace posible que la vida individual y colectiva, se realice, conserve y desarrolle.

Estado y administración pública, es evidente que ambos conceptos se encuentren estrechamente relacionados, la administración es, como diría Wilson Woodrow, el gobierno en acción, "... es el aspecto más visible del gobierno, del ejecutivo,

el operativo"<sup>1</sup>. Estado y administración pública son instituciones y como tales formadas por colectividades y éstas a su vez por individuos con posiciones sociales claramente diferenciadas.

En el mundo de los países capitalistas desarrollados y en vías de desarrollo la gran masa y los grandes sectores de la población son ajenos a una participación política, permanente y sistemática. Se percibe en la sociedad un "dejar hacer dejar pasar". Hay un profundo desinterés por las cuestiones públicas de efectos generales y aparentemente abstractos. El hombre contemporáneo no relaciona su situación personal con la situación general; parece que lo hace en períodos cortos de agitación política cuando hay elecciones o cuando se siente perjudicado en sus intereses particulares de manera directa; mientras tanto, si no sucede alguna de estas situaciones no se inmuta ni se entera de lo que ocurre a su alrededor y que en el futuro podría afectarlo. Esta despolitización casi permanente es el resultado de la combinación de los factores políticos, económicos, sociales e ideológicos. Cada uno de ellos tiene un peso específico, que varía en el tiempo y en el espacio.

El Estado aparece como institución reguladora de los procesos de transformación social. En el Estado intervienen una enorme cantidad de actores e instituciones, gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles, ejército, prensa, sindicatos, etc. La importancia de cada uno de ellos varía y está sujeto a los cambios que se dan en la economía, educación, ideología, etc.

---

<sup>1</sup> Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración". Revista de Administración Pública. Antología 1-54. 1956-1983. Ed. INAP, México, febrero, 1983, p.393.

A lo largo de la historia, los hombres han formado dos grandes corrientes de pensamiento en torno a la definición del Estado. Por un lado, un grupo de pensadores han venido sosteniendo que el Estado es el representante de la sociedad en su conjunto. En este grupo se encuentra Rousseau quien plantea que para que surja el Estado los hombres deben establecer un contrato social en donde "cada uno pone en común su persona y todo poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte invisible del todo"<sup>2</sup>. Este pensador concibió al Estado como el deber ser y no como una institución al servicio de una clase. Por otro lado, Max Weber, quien reconoció que con frecuencia olvidan los demás que el Estado es el único que tiene el derecho legítimo a usar la violencia "donde el Estado es una relación de dominio de hombres sobre hombres, que ejerce la coacción legítima"<sup>3</sup>.

La otra corriente que define al Estado es la corriente marxista, para ella el Estado es el instrumento de una clase, es un medio de opresión de quienes ostentan el poder del Estado; no es neutral como sostiene cualquier equipo gobernante en el mundo occidental. Cuenta con dos instituciones básicas: el ejército y la burocracia; la primero ejerce legítimamente la violencia contra la clase oprimida y la segunda para mantener la administración necesaria que coadyuve a la cohesión de la sociedad. El marxismo considera que la sociedad tiene dos bloques diferenciados, pero interrelacionados: la infraestructura y la superestructura. La primera se refiere al modo como los hombres producen y reproducen su vida material, son sus

---

<sup>2</sup> Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. Ed. Porrúa, México, 1971. p. 9.

<sup>3</sup> Núñez Estrada, Héctor y Calderón Ortiz, Gilberto. "Estado y reforma administrativa; iniciativas del régimen de Miguel De la Madrid" En *Revista A*. Ed. UAM, Azcapotzalco, vol. IV, No. 9, mayo-agosto de 1983. p. 190

instrumentos, es la base económica sobre la que descansa la sociedad; sobre esta etapa se levanta la superestructura, que está conformada por la familia, la ideología, el derecho, etc.

Por otro lado, desde la óptica gramsciana, se entiende por Estado "... la amalgama dialéctica de dominación y hegemonía, dictadura y consenso, sociedad política y sociedad civil. Estas son nociones interrelacionadas dialécticamente que no pueden separarse una de otra, ya que en la realidad ambas se identifican"<sup>4</sup>. El Estado es unidad de cohesión y para conseguirla recurre a todo: ideología, represión, consenso, manipulación, crimen, etc., con un objetivo muy claro: evitar que el sistema político se vuelva inestable y se ponga en peligro. Su cohesión es impuesta, aceptada incluso por las clases dominadas por muchas razones, como son la falta de unidad entre ellas, falta de claridad de la esencia del Estado, resignación, etc. En las masas en general existe todo un mecanismo subjetivo que las lleva a no rebelarse, salvo que se ponga en peligro su propia existencia, pero mientras eso sucede aceptan al sistema como tal.

Claus Offe plantea "... el Estado capitalista es una forma institucional de poder político, con cuatro tareas funcionales, que son:

1. Evitar pretender dirigir la producción privada, tanto de las fuerzas de trabajo como del capital. Más aún, le está prohibido determinar la producción con los criterios políticos.

---

<sup>4</sup> Saldívar Américo. *Ideología y política del Estado mexicano*. 2ª. ed., Ed. Siglo XXI, México 1981.p.8

2. Como Estado depende de los impuestos, si el proceso de acumulación de capital da para ello, puede promover obras para alcanzar metas políticas.
3. Desplegar las iniciativas públicas que promueven las condiciones favorables al proceso de acumulación de capital, sin que esto dependa de alianzas con las clases capitalistas, ni que sea condición sine qua non, el que el miembro de esta clase tenga acceso a los puestos políticos.
4. Dentro de un régimen democrático. Buscar votos para acceder al poder y cumplir con las expectativas de los votantes, siempre y cuando haya acumulación de capital. Hay una determinación dual del poder político del Estado capitalista: la forma institucional de ese Estado es determinada por las reglas del gobierno democrático y representativo, mientras el contenido material del poder estatal está condicionado por las continuas exigencias del proceso de acumulación"<sup>5</sup>

Esta concepción corresponde básicamente a los cambios actuales que se han operado en la gran mayoría de los países capitalistas, pues hasta antes de que se diera el proceso de globalización de la economía, el poder político llegaba a crear empresas públicas con el objetivo de producir bienes y servicios que demandaba la sociedad. De lo dicho por Offe, destaca

---

<sup>5</sup> Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado benefactor*. Ed. Alianza, México, 1991, pp.33-39

básicamente que son dos las funciones relevantes del Estado: la economía y la política. Sobre la primera, se entiende que el esfuerzo estatal debe procurar las condiciones que eliminen los obstáculos al proceso de acumulación de capital; con respecto a la segunda, existe un sentimiento de la necesaria legitimación que debe tener el Estado entre los representados, esto es, el gobierno democrático debe contar con el consenso de la sociedad que lo elige a través del voto. Pero más aún, esto está condicionado a que el proceso de acumulación no se detenga, por lo que se deduce que los dirigentes no defienden al sistema por vocación sino por intereses propios.

El Estado existe porque los individuos lo ven natural, y aunque sepan que se privilegia a unos, a costa de otros y de ellos mismos, de que hay injusticias no las combaten; la tendencia individualista y egoísta que se ve en el ámbito mundial y en México descarta cada vez más la búsqueda de organizaciones sociales mediante las cuales se luche para modificar el status quo. El grado de egoísmo existente entre los individuos que conforman la sociedad no los deja moverse, y si otra vez vemos al político o al funcionario del sistema éste resulta ser el más deshonesto y egoísta de todos, pues salvo excepciones, busca su propio provecho, siempre sosteniendo públicamente que está para servir a la sociedad, cuando en realidad se sirve de ella, además de querer enriquecerse agrega una desmedida ansia de poder y reconocimiento.

El Estado en la sociedad capitalista, en el fondo, es todos, pero no todos tenemos el mismo peso específico ni la misma posición: o somos gobernantes o gobernados o burócratas o civiles o pertenecemos a la burguesía o no. Más aún, podemos

ser partes del aparato de gobierno, pertenecer a la burocracia gobernante, pero de ella es un pequeño grupo el que define, indica y vigila que las decisiones más importantes para el sistema se lleven a la práctica; por otra parte, podemos pertenecer a la burguesía, pero solo los demasiado ricos y que tiene intereses en la participación política son los que realmente pueden, en la mayoría de las veces, imponer sus intereses al Estado. Los otros sectores de la burguesía, si son beneficiados, no es por su peso en la toma de decisiones, sino como una resultante del sistema.

Las dos grandes corrientes de pensamiento en torno a la definición del Estado han dado origen a múltiples escuelas, pero en la situación actual, y con las transformaciones que vive el mundo socialista, la corriente que considera al Estado como representante de toda la sociedad, la liberal, parece que está ganando la partida. En todo el mundo se observa una disminución de la presencia del Estado en la economía. Hoy, el proceso de acumulación de capital en el ámbito mundial se ha convertido en el determinante de las modificaciones que sufre el Estado en cualquier nación.

En México, la administración pública, a partir de 1982, sienta las bases para modificar sustancialmente:

- a) La actitud que tenía el gobierno para resolver los problemas sociales y
- b) Revisa y modifica su papel al intervenir en la economía

Los pasos que dio el gobierno para abandonar su condición de "Estado Benefactor" son observados por el maestro Alejandro Del Palacio y considera los aspectos formales del llamado Estado benefactor en el siguiente texto: "La aparición del Estado Benefactor debe entenderse como una rectificación del programa político del individualismo y, al mismo tiempo, la rectificación del proyecto de la razón; en ese sentido, más que una realidad sigue siendo, aún en los países más ricos, la meta donde por fin se cumplan las demandas de libertad e igualdad para todos, que permita el acceso a la cultura, a mejores niveles de vida que permitan disfrutar del confort medio que la conciencia y la tecnología ponen al alcance de las grandes poblaciones, el acercamiento a la salud, derecho a la vivienda, mejores oportunidades de recreación y de todo aquello que hace posible la vida racional plena de cada hombre"<sup>6</sup>.

El Estado benefactor es un concepto que el poder político utiliza para hacernos creer que está al servicio de los intereses generales.

A partir de 1982 prácticamente se da un cambio importante en el papel de la administración pública en México, se abandonan términos como Estado benefactor y economía mixta, se comienza a hablar del liberalismo social. El proceso de globalización de la economía en el ámbito mundial obliga a casi todas las naciones del mundo capitalista a revisar las bases sobre las cuales su gobierno interviene en la dirección de la economía. La venta, fusión, liquidación y traspaso de empresas públicas es una realidad.

---

<sup>6</sup> Del Palacio, Alejandro. Del Estado de derecho al derecho de Estado. Ed. Lecga, México, 1988. p. 48

"Dos son los factores básicos del proceso de acumulación en la sociedad moderna de occidente: el capital y el trabajo. El primero, cuando se libera y desregula la economía el gobierno ya no premia ni castiga a los empresarios aprobando o negando permisos o subsidios; al abrir las puertas al exterior, éstos tienen que entrar en competencia con las mercancías que se importan. Con respecto al segundo, el gobierno empezó a desmontar una estructura que él mismo creó y que tantos decenios le sirvió de apoyo: el corporativismo, a través del cual mantuvo a la fuerza de trabajo controlada"<sup>7</sup>.

Por otro lado, la situación actual de la administración pública que se da con el adelgazamiento, el ajuste, la privatización, la disminución de los recursos que estaban a su disposición, la reducción de personal y de sus salarios reales, producto de la crisis económica o del avance del neoliberalismo, están profundizando el descontento político y social, además de acentuar las deficiencias e insuficiencias administrativas, sin haber resuelto los problemas económicos. Los habitantes al decrecer su poder adquisitivo, las posibilidades en empleo y la satisfacción de sus necesidades primarias, exigen cada día mayor y mejor acción administrativa. Cada administración debe hacer frente al incremento de las demandas sociales con medios más reducidos.

La crisis, entendida como escasez y carestía se ha apoderado de las preocupaciones actuales, su dimensión económica ha privado sobre la social y la política. Resolverla en el ámbito económico parece el único fin. La economía debe estar

---

<sup>7</sup> Rubio, Luis "*Los límites del cambio político*". Revista Nexos, año 16, vol. XVI, No. 187, julio, 1993, México, p.65

al servicio del ser humano y contribuir al disfrute de sus derechos. Por ello, si anteriormente había descrédito de los servidores públicos, ahora el juicio público es todavía más negativo. En los medios de comunicación colectiva a diario se destacan las carencias y defectos administrativos sin mencionar sus logros, ratificando la opinión de los ciudadanos sobre la administración, derivada de sus experiencias en el trato con el personal público.

En el campo de acción de la Administración pública ocurren las transformaciones más importantes de la sociedad humana y es a partir de ella misma que se llevan a cabo los cambios y las reformas administrativas más profundas. En la medida que la administración pública se conciba como una actividad dinámica y activa con la que cuenta el Estado para lograr sus fines esenciales y que como tal funciona como una amplia red de relaciones interinstitucionales, es posible que pueda comprenderse mejor como un mecanismo vital para la propia supervivencia y consolidación del aparato estatal.

La administración pública no es un elemento pasivo, sino activo donde se continuarán realizando las transformaciones requeridas para afrontar retos en los próximos años. La nueva administración pública debe considerar como fin la equidad social, contribuir al desarrollo sustentable del medio ambiente, mejorar la capacidad de gobernar, así como transformarse en una organización más flexible que permita alcanzar los fines del Estado en una época de grandes transformaciones.

### **1.3. LA REFORMA DEL ESTADO**

La reforma del Estado es imprescindible para garantizar la aplicación de las reglas para una gobernabilidad democrática. Los cambios que implica requieren de consensos y acuerdos que faciliten los procesos de transición a un sistema de mejor gobernabilidad. Sin un acuerdo o pacto entre los principales actores políticos y económicos no hay reforma del Estado y la transición democrática queda en riesgo de convertirse en autoritarismo e intolerancia. La democracia no se institucionaliza sin que exista un acuerdo de Estado o de gobierno.

La federalización y descentralización del Estado mexicano son procesos necesarios para profundizar la reforma. La constitución de unidades autónomas y democráticas tiende a acercar al Estado con la sociedad civil mediante la coordinación en nuevas formas de gobernabilidad.

La reforma del Estado debe partir de una visión que tienda a crear y fortalecer el modelo de Estado que el crecimiento económico y el desarrollo social requieren. El nuevo modelo de Estado regulador y eficaz no es el Estado centrado en un nacionalismo revolucionario, bajo un modelo de sustitución de importaciones, ni tampoco el nuevo modelo de Estado neoliberal centrado en el libre mercado bajo una racionalidad económica que sólo facilita y complementa las acciones de los agentes económicos. Sino que, tomando la idea de René Villarreal: "En nuestros países, la reforma del Estado pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política. Aquí el resquebrajamiento del Estado proteccionista benefactor en unos

países, o la crisis del Estado oligárquico en otros, en los años setentas, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de los programas de ajuste"<sup>8</sup>.

No obstante, el reconocimiento del derecho de los distintos pueblos mexicanos a determinar su propio desarrollo requiere de cambios profundos al modelo de Estado-nación, homogéneo en su aparato político – burocrático, y estructura jurídica para transitar a un modelo de Estado multicultural o plural. De acuerdo a Villoro, el Estado multicultural "exige una estructura política y jurídica distinta a la de un Estado homogéneo: plural de espacios de poder autónomos, subordinados a los poderes del Estado, pero no subordinados entre sí, pluralidad de sistemas jurídicos en una diversidad de territorios. Aceptar el carácter multicultural de un Estado-nación obliga a asumir esa pluralidad"<sup>9</sup>.

En el nuevo modelo de desarrollo, el modelo de Estado debe ser el de un Estado regulador. Un Estado que más que reformas "necesita ser reconstruido o refundado, un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo"<sup>10</sup>.

Lo importante no es la rehabilitación del Estado existente, sino el diseño y la creación del Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo, un modelo de Estado proveedor y garantizador de regulaciones, capaz de disponer de nuevas

---

<sup>8</sup> Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p.12.

<sup>9</sup> Villoro, Luis. "Dos ideas del Estado - nación" *La Jornada*, México, 9 de mayo del 2001, p.36.

<sup>10</sup> Prats Catalá, Joan. *Reventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Biblioteca de ideas, colección de documentos, Instituto Internacional de gobernabilidad, Barcelona, España, 2000.

capacidades públicas diferentes a las capacidades del modelo de Estado mexicano centrado en el nacionalismo revolucionario y también diferentes a las competencias técnicas del Estado neoliberal centrado en el mercado. Enrique González Tiburcio lo explica: "la política en materia de bienestar social, en esta transición, requiere cambiar las dos lógicas, la liberal y estatal, la ciudadana y la corporativa, la democrática y la autoritaria. La centralidad que tiende a asumir la modalidad ciudadana en los últimos tiempos produce ajustes fuertes con respecto a la forma de representación corporativa. Una política social moderna no puede definirse por la incorporación de una y la exclusión de otra. La búsqueda de nuevas formas organizativas, institucionales, de nuevas prácticas políticas y reglas de comportamiento, será la tarea y la inquietud, acaso el conflicto principal de los próximos años"<sup>11</sup>.

Sin embargo, no existe actualmente en el gobierno mexicano un diseño estratégico del Estado que no sea el de profundizar el modelo neoliberal que ya arroja como resultado de su implantación una gobernabilidad en crisis debido a que genera fallas que se expresaron en el incumplimiento de la justicia social, lo que provoca una sobrecarga de demandas y presiones político-sociales. La característica de la modernización administrativa dentro de la reforma del Estado es que está siendo implantada desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa con la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados. Adolfo Gilly señala que "quienes en los diferentes sectores de la economía y de la sociedad sufren los cambios sin dirigirlos, los viven como

---

<sup>11</sup> González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1993. pp.49-50.

producto de una doble agresión convergente del Estado y del mercado. Ven a la "modernización" como una pérdida y una caída drástica de sus ingresos, de sus puestos de trabajo, de leyes sociales y costumbres protectoras. La ven como un aumento de la competencia de todos contra todos, de la marginalidad y la desprotección que castiga a los más débiles: los ancianos, los niños, las mujeres, los enfermos, los desocupados y los que quedan sin oficio y sin trabajo por la edad y las innovaciones tecnológicas. Y las cifras de la caída de los salarios urbanos y los ingresos campesinos y del aumento de la desocupación, la insalubridad y la morbilidad confirman esas percepciones. La modernidad es, para todos ellos, una catástrofe social y personal"<sup>12</sup>. Nuevas reglas, nuevos actores, nuevas alianzas, nuevos sectores económicos, emergen mientras otros quedan sumergidos o excluidos. En esto ha basado su modernización el gobierno mexicano y la lleva como eje de su política.

Por ello, se hace necesaria una reforma administrativa cuyo propósito sea sustituir las centralistas y rígidas estructuras tradicionales por un esquema de organización institucional y comportamiento burocrático, en el cual la administración pública opere de manera similar a las mejores prácticas de entornos de competitividad y de rendición de cuentas.

Apostar la construcción del nuevo sistema de gobernabilidad al Partido de Acción Nacional (PAN), sin que realmente signifique un pacto político entre los diferentes partidos y actores involucrados en el cambio, sería revivir los conflictos existentes y profundizar la crisis de ingobernabilidad

---

<sup>12</sup> Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". Nexos, No. 146, febrero, 1990, p.43.

del sistema. Por lo tanto, es necesario que el nuevo régimen gane la credibilidad de los diferentes actores políticos y económicos, además de la ciudadanía en general, que hasta el momento no ha logrado.

La élite gobernante asume que el Estado mexicano es un botín que puede ser usado para sus propios intereses en vez de financiar programas sociales. Prácticas autoritarias y hábitos arraigados de corrupción siguen siendo comunes a pesar de los cambios, como una herencia de tiempos pasados. Los grupos de intereses, muchos de ellos en posiciones de poder, resisten cualquier intento de cambiar la naturaleza de una corrupción profundamente arraigado. Para que un programa anticorrupción funcione, requiere de muchos recursos políticos, tales como voluntades políticas, económicas y tiempo; sin embargo, el impacto es casi nulo. Pareciera que la corrupción avanza hacia procesos de destrucción de valores. En sí, el problema no es la erradicación de la corrupción, sino la erradicación de la impunidad, uno de los grandes males de México.

"La reforma del Estado tiene un déficit enorme y significativo al considerar a la administración como un factor secundario del proceso de cambio en las relaciones de lo público con lo privado. En ese sentido, una simplificación administrativa de procesos y procedimientos administrativos, una desregulación económica y una privatización de empresas públicas, sin una reforma administrativa, profunda y definitiva con rumbo, sentido, orientación, oportunidad y consenso, está condenada al fracaso.

Sin reforma administrativa no hay auténtica reforma del Estado... La reforma administrativa es un elemento esencial e insustituible de la reforma del Estado. Ello, por lo menos, por las siguientes razones:

- a) Una reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en los procesos estratégicos de la propia administración pública.
- b) Una reforma del Estado que en sus raíces no implique necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, de su aparato público, desdeña la oportunidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.
- c) Si partimos del principio de que uno de los objetivos básicos de la reforma del Estado es modificar los límites de la frontera de lo público y lo privado, la pregunta es: ¿puede quedar la administración pública fuera de este proceso?. De lo contrario ¿es el mismo gobierno con menos atribuciones y con mayor peso del mercado?.
- d) Uno de los temas más discutidos, después de la reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es la corrupción. ¿Cómo aspirar a una modernización económica, política y social, si en lo administrativo continuamos con un aparato

tradicional, autoritario y que, en algunos casos, facilita el abuso de poderes de ciertos funcionarios"<sup>13</sup>.

El reto consiste en diseñar una administración pública integrada por instituciones que tengan la autonomía necesaria para operar con eficacia y eficiencia, pero que al mismo tiempo, estén provistas de incentivos y sujetos a controles que resulten capaces de evitar que el personal encargado de utilizar sus recursos y operar sus programas anteponga la satisfacción de intereses particulares o gremiales al cumplimiento de los objetivos de gobierno.

Por esta razón, la modernización administrativa lleva implícita la transformación de la burocracia. Para que el gobierno funcione con arreglo a principios de productividad, calidad y honestidad, se requiere cambiar los esquemas patrimonialistas de comportamiento de los funcionarios y empleados que han provocado el descrédito a los gobiernos.

En este sentido, el presente trabajo pretende señalar algunos de los problemas que limitan la reforma del Estado:

- Una administración pública polarizada: condicionada por un sistema político donde el poder se concentra en grupos políticos y la administración pública se convierte en botín de esos grupos. En algunos casos, la reforma del Estado se negocia con estos grupos pequeños afectando a la mayor parte de la población

---

<sup>13</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración pública y reforma del estado en México* Ed. INAP, México, 1998, pp. 193-195.

- **Demanda de objetivos sociales:** la reforma del Estado debe legitimarse con beneficios sociales a corto y largo plazo. El ciudadano debe recibir la garantía de esos beneficios para que le asegure la bondad del programa
- **Normas y procedimientos:** el procedimiento de modernización administrativa se enfrenta a procedimientos administrativos de fuerte arraigo, por lo que la modificación y aplicación de la legislación administrativa y las leyes orgánicas son de singular importancia
- **Estructuras formales e informales de poder:** las estructuras condicionan los programas de modernización en cuanto a la estructura orgánica aceptada por los reglamentos. Las estructuras informales: influyentismo, compadrazgo, liderazgo local de cada organización, etc., que obstaculizan aún más el proceso de implementación
- **La óptica de las organizaciones monolíticas:** los dirigentes de las organizaciones públicas conciben a las organizaciones como entidades monolíticas y cerradas que responden a la lógica legal y normativa. Sin embargo, las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de una sociedad abierta y compleja de actores heterogéneos que se vinculan de cierta forma, por lo regular no unitaria y sí flexiblemente, para alcanzar los objetivos generales

Bajo este esquema se ve que el comportamiento de los actores condiciona la distancia para el logro de la reforma del Estado, es un proceso complejo donde elementos de diversa índole condicionan su éxito o fracaso, ya que no necesariamente están comprometidos con la reforma del Estado, ni sus intereses son los mismos, actuando en arenas propias y con base en negociaciones particulares o de grupo tratando siempre de sacar el mayor beneficio.

#### **1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS**

En el contexto del proceso de renovación del pacto federal, de lucha por una democracia real y la representatividad efectiva del gobierno, es común escuchar en los medios de comunicación masiva sobre las movilizaciones que realizan diferentes grupos sociales para manifestar su apoyo o rechazo a una acción gubernamental; organizarse para conseguir mejoras o beneficios en sus condiciones de vida, así como defender sus derechos y elección de opciones.

Este tipo de actos, cada vez más comunes y ocasionalmente distintos e innovadores, evidencia el surgimiento de una nueva cultura política vinculada a una sociedad más activa, dinámica y sobre todo, cada vez más consciente de la fuerza de su unión organizada y de la factibilidad de sus objetivos. Estos sucesos se observan en diferentes escalas y ámbitos de la vida nacional; manifiestan los rasgos perceptibles

de una transformación de las relaciones entre los actores sociales y tienen en común constituirse en una respuesta social al histórico centralismo que ha prevalecido en nuestro país.

Lo anterior sugiere la necesidad de plantear cambios en las formas tradicionales de gobierno (administración centralista, régimen piramidal de democracia representativa y enfoque sectorial para tratar los problemas), de asumir que la competencia política debe darse no sólo en el discurso y en las temporadas electorales; sino también en los hechos de forma permanente, durante el ejercicio del poder otorgado por la voluntad ciudadana. Esto implica reconocer que en la toma de decisiones no bastan los argumentos técnicos ni las expectativas de la población y propugnar por el desarrollo de la nación.

Además de los elementos anteriores, es importante comprender la necesidad de incluir el conocimiento que la ciudadanía tiene de sus problemas, de su potencial de acción y, sobre todo, de la trascendencia que puede brindar a los proyectos de desarrollo de la administración pública. Luis F. Aguilar afirma: "...los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componentes esenciales de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en las políticas: la democracia y la eficacia de la gestión pública..."<sup>14</sup>.

Lo anterior esboza, en cierta medida, las políticas públicas, en la cual se establece una serie de elementos en el proceso de

---

<sup>14</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Primera Antología, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

incorporación de la participación ciudadana a la toma de decisiones del (y en él) gobierno, buscando la forma de canalizar inquietudes, propuestas y experiencias en la determinación del rumbo a seguir por el gran conjunto que es el ámbito nacional.

Para tal efecto se considera el enfoque de las políticas públicas como hilo conductor del análisis del proceso de toma de decisiones. Lo anterior se plantea en virtud de ser éste el enfoque que explícitamente señala la necesidad de comprometer en un solo proyecto, el aspecto técnico que asegure la racionalidad y eficiencia de una posible decisión y, al mismo tiempo, la concertación política en su proceso, que garantice el carácter incluyente de la misma, así como la intencionalidad de corresponder verdaderamente al interés que la origina.

La instrumentación social de las políticas públicas se plantean como una alternativa para la construcción de las mediciones o aproximaciones sucesivas, que se entienden necesarias entre la democracia de base y la democracia representativa. Implica el reconocimiento de un agente activo que es la ciudadanía, actuando organizadamente y un agente promotor, que es el gobierno.

Las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado, "tomándolo como el concepto amplio de Estado, el cual está constituido por la población, su gobierno y territorio. Dicha concepción, cuyo origen puede remontarse al menos a los tiempos del dominio cultural griego, alcanza amplia difusión y prestigio gracias a la obra *El Príncipe* de Maquiavelo, en donde después de múltiples evoluciones... Así es que a partir de *El Príncipe* este vocablo mutó de un

significado genérico de situación a uno específico relativo a la posesión perenne y absoluta de un territorio y del control de sus habitantes"<sup>15</sup>. Frente a determinados problemas públicos, como lo refiere F. Aguilar "en términos de distinguir los problemas individuales de aquellos que inciden en el conjunto de la sociedad. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a los que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos del grupo social cualesquiera que trate la sociedad, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política"<sup>16</sup>. Estos procesos de toma de decisiones implican acciones de las instituciones gubernamentales.

De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin; Bobbio argumenta: "esto no implica que se esté refiriendo a un gobierno de corte totalitarista o paternalista, sino a la responsabilidad del gobierno por ser eficiente en sus obligaciones de administrar los recursos públicos de la sociedad y buscar en todo momento su bienestar"<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Ed. Plaza y Janes. Barcelona, 1987, pp.71-73.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto. *Op cit supra*, pp.116-126

"Las cuatro etapas básicas de las políticas públicas son:

1. **Análisis de problemas públicos** (amplitud y distancia) es un proceso mediante el cual identifica la definición de prioridades.
  - 1.1. Definición de demanda social: ejercicios de presión y necesidades
  - 1.2. Modelos de organización de la demanda (institucional)
  - 1.3. Definición de agenda pública: Prioridad, en el cual se involucra el sentido de oportunidad y el recurso humano y financiero; Magnitud y, Trascendencia.
  
2. **Diseño y formulación** de las políticas públicas: Modelos de políticas públicas (incrementalista, institucional, combinado y matricial o matemático)
  - 2.1. Identificación de actores. Definir actores principales (los que hacen la política: a) actores políticos, b) actores sociales, c) actores institucionales)
  - 2.2. Primeras aproximaciones de solución que se dan en la elaboración de escenarios. Se recomiendan tres: realista, fatalista, pesimista; éstos se realizan con diagnósticos (DAFO), considerando las debilidades, la amenaza, las fortalezas y las oportunidades
  - 2.3. Definición de estrategias de acción
  - 2.4. Estructuras para monitoreo de las acciones

2.5. Delimitación de arenas de poder (espacio donde se lleva a cabo la política)

3. **Implementación de políticas públicas.** Se consideran los siguientes elementos: a) estrategias de negociación; b) correlación de fuerzas, medir los resultados de la negociación; C) escenarios factibles o posibles para la prospectiva, entendida ésta como el control de los resultados esperados; d) definición de RIGs. Tomando en cuenta las relaciones intergubernamentales y las relaciones interinstitucionales.

4. **Evaluación.** Son cinco elementos funcionales: a) evaluación de los medios y fines, qué se tiene y a donde se va; b) evaluación de balance social; c) evaluación de cuasiexperimental (variables, encuestas, estadísticas, datos, etc.); d) evaluación formativa y correctiva; e) evaluación de balance o conclusiva (resultado de acuerdo a lo esperado)<sup>18</sup>

Con base en lo mencionado, el proceso amplio de la aplicación de las políticas públicas, es decir, contemplando sus cuatro etapas, análisis, diseño y elaboración, implementación y evaluación; precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

---

<sup>18</sup> Apuntes del seminario taller extracurricular "Análisis de políticas públicas para asuntos de gobierno" módulo I impartido por el profesor Juan Montes De Oca Malvárez. Período del seminario taller del febrero a octubre de 20002.

Una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultado de procesos tomados a través de coparticipación del gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

El mejor funcionamiento de la administración pública en México depende en buena medida de los cambios significativos que realice el gobierno en las políticas que lleva a cabo. En este sentido, debe existir una política pública industrial de apoyo a la pequeña, mediana y microempresas, así como otra de carácter social para el combate a la pobreza e impulso a la salud y la educación. Estas políticas públicas deben tener prioridad porque el mercado por sí solo no es capaz de resolver los problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Se debe tener en cuenta que los rezagos acumulados en los últimos cincuenta años plantean la necesidad de una visión diferente para las políticas públicas en México; la pregunta para el gobierno es si el modelo con escolaridad baja, con un aparato productivo desintegrado debe mantenerse o en cambio se deben terminar dichos rezagos, ¿a quién le sirve que las cosas sigan así?

Las tareas de gobierno deben hacerse al nivel más efectivo. En esta perspectiva el éxito en las políticas públicas dependerá del grado de involucramiento de la sociedad civil, en el quehacer cotidiano por la construcción del país.

Las políticas públicas deben contribuir y responder más adecuadamente a las necesidades de la población y ser sensibles a las necesidades sociales. Esto debe dar nuevas condiciones para la participación ciudadana, decisiva a su vez transformar regímenes formales en democracias reales.

### **1.5. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO**

En la actualidad, la mayor parte de los puestos de trabajo de la administración pública mexicana se dan mediante la libre designación por parte de los grupos en el poder que llegan al gobierno. A este hecho se une la falta de claridad en la definición de objetivos del funcionario al servicio del Estado; por consiguiente, la calidad de los servicios que proporciona la administración pública son, en muchos casos, motivo de fuertes críticas por parte de la ciudadanía, y no es para menos cuando el ciudadano se enfrenta a un sinnúmero de requisitos, trabas burocráticas, mala atención tiempo perdido, o bien deshonestidad de quienes atienden desde una oficina pública para la obtención de un servicio, que es en esencia un derecho de quienes con sus impuestos permiten la existencia y funcionamiento de la acción pública.

Estas son algunas de las razones por las cuales existe preocupación en la formación de servidores públicos dentro de la administración pública mexicana; hasta el momento no ha sido

posible su articulación integral en un servicio profesional de carrera para toda la estructura administrativa.

En México, la función pública ha sido objeto de diversas etapas relacionadas con la naturaleza del régimen político. Esto es, que su contenido no responde a un sistema de méritos ni reglas de certidumbre, sino que se vincula con el vaivén de la vida política. La naturaleza del régimen político es predominio presidencial. Ai Camp afirma: "Entre 1970 y 1988, más de uno de cada ocho políticos nacionales mexicanos es hijo de figuras de prominencia nacional. El propio presidente Salinas es uno de ellos: su padre que fue miembro del gabinete en los años setenta, lo ayudó en los comienzos de su carrera. Y si consideramos la familia extensa, entre un quinto y un tercio de todos los políticos en el mismo periodo estaban emparentados con figuras políticas nacionales."<sup>19</sup>

Con relación a él, hay un conjunto de símbolos, prácticas, costumbres que influyen para que la función pública tenga contenido politizado y, por tanto, no imparcial.

Este hecho se explica en razón de que las prácticas politizadas tienen un predominio significativo; es evidente que la profesionalización en el servicio público no fue necesario durante la consolidación de prácticas en el reclutamiento, selección, permanencia, ascenso y hasta separación de los funcionarios en la administración pública. En la actualidad existe la necesidad de contar con un servicio público profesionalizado, tal como lo señala Moctezuma y Roemer: "la reforma al servicio civil de

---

<sup>19</sup> Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Ed Siglo XXI, México, 1995, p.135.

carrera se ha convertido en uno de los ejes rectores de la modernización administrativa.

1. La elaboración de contratos profesionales y laborales por periodos definidos
2. La inclusión en estos contratos de objetivos y compromisos claros que permiten medir con objetividad el desempeño de los funcionarios, y
3. El otorgamiento de mayores índices de libertad a los administradores y responsables de las agencias gubernamentales a fin de que cumplan con las metas y tareas que le son encomendadas.<sup>20</sup>

Se debe tomar en cuenta que un servicio público profesionalizado no es la solución a todos los problemas gubernamentales, por lo que deben elevarse sus ventajas y desventajas. Entre algunas de sus ventajas se encuentran la eliminación de la cultura de la lealtad individual; la generación de seguridad laboral con base al mérito; la capacitación a los funcionarios de manera permanente y continua; resultados que inciden en ganancias de y, por último, la factibilidad de su implementación.

Por lo que se refiere a las desventajas, entre ellas se encuentra la disminución de oportunidades de empleo para quienes no están dentro del sistema administrativo; la ineficiencia provocada por la estabilidad laboral; la parcialidad

---

<sup>20</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*. Ed. FCE, México, 1999. p.6.

en los sistemas de selección y evaluación; la complejidad de las instituciones; el aislamiento, la discrecionalidad y la inmovilidad.

El servicio público, como su nombre lo indica, es vocación, sentido de responsabilidad y honestidad, se requiere un servidor productivo, creativo, con sentido de innovación.

Por otro lado, se debe aprovechar y desarrollar la habilidad y capacidad intelectual de su fuerza laboral, pero con un elemento adicional que está cobrando especial importancia: la calidad de vida de los servidores públicos, el regreso a la personalización, al factor humano, que será el motor del desarrollo de este siglo.

Cuando en la administración pública se integre el valor humano de cada individuo, es posible crear un mejor ambiente de trabajo, que se traduce en mayor productividad y mejor servicio a la sociedad. Si el empleado tiene un lugar de trabajo en el que sólo se le permite contribuir parcialmente a hacer lo que son capaces de realizar, si hay discriminación, o si no hay suficiente apoyo y se establece una gran diferenciación entre el trabajo y las vidas personales, lo que sistemáticamente se está haciendo es cortar las oportunidades de que el servicio público sea más eficiente. Se debe apoyar completamente a la persona, apoyar su plan de vida laboral, donde se estimule una buena comunicación entre el jefe y el empleado, por consiguiente el empleado puede desarrollar su talento y ser capaz de entender y confrontar un problema, cuando un sujeto se da cuenta de que la creatividad es algo valioso que suele provenir de las emociones más que de lo estrictamente racional, entonces puede desarrollar su talento. Una vez que se han detectado a las personas

talentosas se le debe educar hacia los objetivos comunes de la administración pública.

El servicio público profesionalizado puede permitir mayor estabilidad y certidumbre de los funcionarios públicos, lo cual repercute en problemas como la corrupción y la discontinuidad de las políticas. Con un cuerpo de funcionarios diferentes cada nueva administración no puede haber continuidad de políticas como lo señala Renate Mayntz: "La atribución de tareas de planificación y configuración favorece ante todo la tendencia a la independización, pues la administración reclamará atribuciones para establecer objetivos en el marco de la designación política general de metas, y ello presupone disponer de un gran margen propio de acción en consonancia con tales tareas. La administración que planifica por sí misma ya no es un instrumento, sino que asume una parte de la función política de desarrollo de programas."<sup>21</sup>

Recordemos que no había alternancia de poder, con fuerte centralismo, pugnas interburocráticas y que ahora nos encaminamos hacia un multipartidismo y alternancia en el poder, con la necesidad de mayor coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal, y hacia una creciente integración mundial.

La administración pública en México está en un momento propicio para iniciar un sistema flexible de personal orientado a obtener buenos resultados y está en un proceso de cambio. La incorporación del servicio público profesionalizado, sólo por incorporarlos se puede traducir en un problema democrático: por

---

<sup>21</sup> Mayntz, Renate. *Sociología de la administración pública*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, España, 1985.

un lado, los partidos que llegan al poder tratando de colocar a su personal, afectan la continuidad de las políticas públicas. Por el otro, la incorporación de reglas rígidas de manejo de personal, debilita el poder político sobre el control de los administrativos.

Debemos reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados en materia de capacitación, formación y profesionalización, falta mucho por hacer; se carece de un verdadero sistema para los cuadros de alto nivel. No existe un programa gubernamental sistemático para proporcionar seminarios, mesas redondas o cursos que ofrezcan conocimiento en materia administrativa de avanzada, o si se ha intentado realizarlos, han fracasado, o los resultados han estado lejos de lo esperado porque los funcionarios de primer nivel no tienen tiempo para eso, y sus intereses de grupo o de poder, son otros.

Siempre habrá necesidad de formar mejores administradores públicos porque, siempre habrá mujeres y hombres cuya vocación esté dirigida a servir a los demás a través del servicio público. Hay seres humanos que dedican su vida a tener, y otros que la dedican a ser. Los administradores públicos convencidos, por lo general, deben pertenecer a esta última categoría.

Recordando que la ética es algo indispensable para todo administrador público, entre sus características se encuentran; solvencia moral, lealtad, honestidad, responsabilidad, dignidad, transparencia y solidaridad. A los servidores públicos la ética les demanda eficacia y limpieza moral en el ejercicio de sus atribuciones, así como preservar los bienes de la nación encomendado a su cuidado. No utilizar recursos del Estado en la

acción política, se debe abstener de emplear recursos físicos, financieros o humanos provenientes del Estado.

La implantación de la profesionalización en el servicio público tiene que ser una decisión democrática, ya que se trata de terminar con los nombramientos, los ascensos, y los privilegios burocráticos derivados de las relaciones políticas personales.

Para ello se tienen que crear reglas, procedimientos e instrumentos de vigilancia, de tal manera que los puestos de carácter técnico - burocrático sean ocupados por los más calificados, aquellos quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales para ocupar un puesto cuyo desempeño exija conocimientos especializados.

De igual manera, la profesionalización supone romper con la mecánica por la cual, los puestos públicos están apoyados en la lealtad hacia las personas que toman las decisiones, más que hacia los fines institucionales. Debe crearse la lealtad a la institución misma y a sus propósitos explícitos. De esta manera, la implementación de la profesionalización supone el predominio de los procedimientos sobre el influyentismo de personas.

Cuando ya existe un aparato burocrático renovado, es necesario el reconocimiento de sus derechos y sus méritos. En este caso, la tarea de evaluación deberá ser transparente y alejada de cualquier interpretación mal entendida, para que el servidor público se sienta reconocido y tenga un desempeño óptimo en su trabajo, lo cual se reflejará en el buen funcionamiento de la administración pública.

**CAPÍTULO 2**

**LA BUROCRACIA Y LA PROFESIONALIZACIÓN  
DEL SERVIDOR PÚBLICO**

## **2. LA BUROCRACIA Y LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO**

### **2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO MECANISMO CLIENTELAR**

El servicio público en México ha tenido un funcionamiento distinto a los principios democráticos. En virtud del predominio del poder personal desde la época colonial, luego con los caciques, hacendados y durante la independencia, más recientemente el poder presidencial y sus equivalentes regional y local, el poder en México se han difundido a través de la amplitud de facultades discrecionales y extraordinarias de una persona. Por consecuencia, la concentración del poder, los recursos y decisiones, y la dificultad para acceder a esos espacios fue propiciando que para resolver los asuntos de índole pública se recurriera a mecanismos informales.

La práctica de arreglos informales ha significado el cambio constante de reglas, normas y procedimientos formales debilitando la eficiencia administrativa y la confianza en las administraciones. Esto se debe a que la configuración de las instituciones y particularmente del servicio público en México, ha respondido a criterios distintos del servicio y la responsabilidad pública.

Los principales rasgos de la administración pública se conformaron en la época del porfiriato con base en dos hechos principales: la centralización de los recursos y el aumento del

aparato administrativo. El contar con mayores recursos le permitió al Presidente Díaz aumentar su capacidad de patronazgo político. Según Ernest Gellner "quien sustenta el poder o una parte del él, se convierte en patrón con el grupo a quien beneficia, son las relaciones clientelares caracterizadas porque existe una contraparte a un servicio otorgado. En las relaciones clientelares, el poder deriva de la desigualdad entre quienes tienen los recursos, los controlan y los asignan"<sup>22</sup>; no sólo con los dueños del capital sino con los jefes políticos e intermediarios que controlaban la vida en los pueblos y las regiones.

La represión y el intercambio de favores políticos por apoyo al dictador produjo, por consiguiente, que la corrupción se expandiera en las relaciones y negociaciones del aparato estatal.

A través de la corrupción el gobierno de Díaz otorgaba concesiones a individuos favorecidos. Fue una técnica que utilizó para apaciguar a sus opositores y recompensar a sus amigos. A partir de esa práctica se creó la idea de que los cargos públicos eran recompensas para enriquecerse. Roderic Al Camp expresa como esta costumbre "... impulsó la convicción de que los cargos públicos eran recompensas de las que su ocupante podía sacar provecho, en lugar de responsabilidades públicas"<sup>23</sup>.

El otro rasgo fue el aumento de la dimensión e importancia de la administración pública, lo cual tiene relación con la idea porfirista de que el orden político era una condición indispensable para procurar el progreso. Para lograr la tan

---

<sup>22</sup> Gellner, Ernest y otros. *Patrones y clientes*. ED. Jucar Universidad, Barcelona, España, 1986.

<sup>23</sup> Al Camp. *Ob. cit.* p. 55

ansiada armonía, el Estado utilizó la capacidad del gobierno recurriendo a la estrategia de "expandir la función pública en el ámbito nacional aumentando la nómina a 900% en el periodo de 1876 - 1910"<sup>24</sup>.

El aumento de la función pública representa un importante capital político porque daba mayor margen para el ascenso social, propiciaba la presencia del Estado a lo largo del país y permitía contar con mayores beneficios para repartir. No obstante, el funcionamiento y eficacia administrativa quedaron sometidos a las necesidades de control y reparto político.

El resultado más relevante del rendimiento de la administración fue que el aparato se convirtió en el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del Presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país.

La presencia nacional de la administración contribuyó significativamente a la consolidación del Estado. Sin embargo, la forma en que el presidente Díaz consiguió esa consolidación trajo consigo no sólo la Revolución de 1910, sino la preservación de características, estructuras y funciones que resistieron el conflicto armado. La estructura administrativa quedó constituida y consolidada como mecanismo clientelar y con ello perdió toda relación con los principios de responsabilidad pública.

La repercusión de este importante hecho fue que la gestión pública guardara prácticas y algunas estructuras del diseño anterior. Los cargos, como en el periodo porfirista, se siguieron utilizando como recompensas a los líderes. La falta de

---

<sup>24</sup> Ai Camp. *Ob cit* , p. 54

reformulación de la administración demostró que su conformación y funcionamiento, no formaba parte del proyecto revolucionario. En las demandas de mayor democracia de los líderes revolucionarios no estaba el contar con una administración más responsable y eficiente.

La solución constitucional cobra enorme relevancia en el análisis del aparato público por dos cuestiones: la primera, porque a pesar de no existir una tradición legal, por primera vez incorporaron los beneficios sociales a rango constitucional, lo que representó a lo largo del siglo XX el marco ideológico de las instituciones posrevolucionarias y según Arnaldo Córdova "también se convirtieron en la base sobre la que se levantaría la armazón del colaboracionismo social posrevolucionaria"<sup>25</sup>. La segunda cuestión es que se diseñaron las condiciones legales necesarias para asegurar la permanencia en el poder de un ejecutivo fuerte. El poder del presidente quedaría asegurado institucionalmente por medio del recurso constitucional. Con ello se otorgó el poder al cargo más que a la persona que lo ocupara.

## 2.2. LA CREACIÓN DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO (PNR) PARA CONCILIAR Y NEGOCIAR INTERESES

El partido se convertía en una herramienta para dotar al ejecutivo de poderes extraordinario permanentes, permitiéndole arbitrar de manera autoritaria y paternalista las relaciones de

---

<sup>25</sup> Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ed. Era, México, 1979. p. 21.

propiedad, así como los distintos conflictos surgidos entre las clases fundamentales de la sociedad. La creación del PNR obedeció a una circunstancia de enorme tensión que obligó a buscar desesperada, no intencionadamente, una solución que permitiera negociar y crear un consenso entre las élites, los actores en el conflicto. Para Viviane Brachet "se estableció en México un pacto de dominación, no como un arreglo unidimensional, sino como un conjunto flexible de reglas, prácticas y prescripciones que se aplican de manera selectiva. Afirma que la forma en que se negoció la inclusión de las reformas sociales en el pacto de dominación no fue producto de una acción racionalizada en la élite revolucionaria ni del presidente, sino una complicada multitud de arreglos y negociaciones"<sup>26</sup>.

México se salvó de las formas extremas de represión y exclusión estatal de las clases subordinadas, no por la fuerza del Estado, sino por su vulnerabilidad hacia diversas demandas en conflicto. El pacto de dominación no proviene del Estado ni de los grupos subordinados, sino la interacción de las estrategias para el control estatal y las modalidades de resistencia. Una de las razones que llevaron a la creación del PNR fue la necesidad de conciliar y negociar intereses, aunque con esos mecanismos sustituyeron las formas democráticas de competencia política y debate político.

Las formas democráticas fueron sustituidas por arreglos y negociaciones particulares y no por procesos institucionalizados de gestión pública. La administración pública representó el

---

<sup>26</sup> Brachet – Márquez, Viviane. *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910 – 1955)*. Ed. El Colegio de México, México, 1996. pp. 87-94

instrumento por medio del cual se materializaron los acuerdos y negociaciones. Así la administración guardó rasgos característicos relevantes, uno de ellos fue el sentido dado a los cargos públicos, entendidos como recompensa a un favor recibido. El espacio público siguió siendo como en el porfiriato, un lugar privilegiado para el reparto político; Según Brachet "Álvaro Obregón (1920 - 1924) contentó a los líderes obreros con puestos gubernamentales secundarios, a cambio de no cumplir con acuerdos pactados con todo el sector. Plutarco Elías Calles (1924 - 1928) lo usó ofreciendo gubernaturas a los generales para retirarlos del conflicto político - revolucionario, así como otorgando puestos a los líderes obreros"<sup>27</sup>.

Con la utilización del aparato público para dar acomodo a los caudillos y líderes revolucionarios se trasladó paulatinamente la lucha armada al espacio administrativo, donde se crearon grupos en torno a sus dirigentes. La consecuencia de este hecho fue el creciente desarrollo de la cultura de la lealtad a los líderes formales de la organización administrativa, más que a la institución misma. El reclutamiento de los líderes políticos se hizo a partir de entonces. La administración quedó convertida en espacios de lucha por los cargos públicos y la lealtad a las instituciones fue sustituida hacia los líderes.

Este hecho propició también que la administración pública quedara subordinada a las luchas internas del partido, el cual servía para canalizar las demandas sociales. Las demandas al gobierno se canalizaron a través del partido, manteniéndose un mecanismo de intermediación que subordinó el papel de la

---

<sup>27</sup> Brachet, *ob cit*, pp. 87 - 94.

burocracia. La administración quedó institucionalizada en la estructura del PNR, confirmándose como un agente subordinado a los intereses de los grupos políticos.

La estructura administrativa se organizó en torno a las demandas negociadas de las clientelas políticas, y la administración constituyó a la vez, el saber técnico como la representación de los grupos sociales. Aunque la representación de los intereses de esos grupos no correspondió al grueso de la sociedad sino sólo de aquellos que formaron parte del pacto de dominación. Para participar en él era necesario pertenecer a un grupo socialmente activo y reconocido por el partido. El pacto fue excluyente y selectivo.

De esta forma el Estado administró los acuerdos derivados de los pactos a través de recursos burocráticos legales. La administración fue sujeta no a las disposiciones del estado de Derecho sino a los arreglos clientelares. La manera por la que el Estado logró prevenir movilizaciones y alcanzar la paz social fue utilizando los recursos administrativos, impulsando beneficios sociales limitados y dosificados.

Tanto la creación del PNR como la institucionalización del poder presidencial y la estructuración de la administración pública como agente subordinado al nuevo proyecto político sentaron las bases para que el servidor público no fuera leal con la institución y sí con los líderes que en el momento tenían el poder.

La falta de una transformación profunda del servicio público dentro de la administración pública, que haga posible un manejo administrativo apegado a los principios de eficiencia y

responsabilidad pública e iguale los derechos de los ciudadanos, se debe al riesgo que implica la pérdida del control político que ejercen el presidente (no importando su filiación partidista), y sus equivalentes regionales y locales.

También, la transformación a fondo del servicio público implicaría la reducción del poder discrecional y el control de los funcionarios, y sometería la regulación de los recursos públicos a esquemas de supervisión abiertos y formales.

Con el achicamiento del Estado y la menor disposición de recursos públicos han disminuido el patronazgo político, pero se ha reconfigurado adaptándose a las nuevas condiciones y repartiendo los beneficios de manera aún más selectiva. Y lo vemos en la poderosa Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del estado (FSTSE), creada en 1936, que se opone sistemáticamente a las propuestas de reforma porque ello significaría desaparecer sus privilegios, no sólo económicos, también políticos y exenciones en la aplicación de la ley (artículo 123) que aún conserva.

La alternancia en el poder no garantiza el paso definitivo hacia el cambio democrático si no se transforman los marcos institucionales que aseguran su continuidad y permanencia. Es decir, si no se crean un conjunto de reglamentos que reemplacen efectivamente a los arreglos informales. Se debe incluir controles y mecanismos de transparencia en los que se expliquen los procesos y los fines de las acciones, así como los recursos que las financian, también que sea posible delimitar ámbitos de responsabilidad a fin de identificar al servidor público responsable e imputable.

### **2.3. LA FALTA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO**

El servicio público profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño gubernamental; por la seguridad de empleo y la capacitación, disminuye el patrimonialismo y corrupción, mejora el desempeño administrativo, por lo tanto, la eficacia y eficiencia del gobierno.

La institucionalización tiene vicios en el servicio público, tales como: el burocratismo, la falta de responsabilidad o imputabilidad (accountability), la ineficiencia y rigidez administrativa que pueden convertirse en cuellos de botella para el buen desempeño administrativo.

Por lo menos desde el sexenio de Miguel Alemán (1946 - 1952), en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, "ya que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática"<sup>28</sup>. Lo anterior se debió a que el sistema político ha sido autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con intereses de competencia por el poder muy particulares y alejados de la democracia.

"La Constitución mexicana produjo un régimen presidencialista: el presidente es elegido directamente por su sufragio universal, no depende del apoyo a la confianza del congreso para la conformación y dirección de su gobierno (existe, finalmente, la separación de poderes); dirige al poder

---

<sup>28</sup> Ai Camp, Roderic. *Líderes políticos en México: su educación y reclutamiento*. Ed. Siglo XXI. México, 1995. pp. 136 - 142.

ejecutivo sin intermediarios y posee facultades legislativas (poder de veto –parcial y total-, definición del presupuesto, creación de reglas para la aplicación de la ley –leyes reglamentarias o poder regulatorio, aunque subordinado a la ley- y expedición de decretos, en situaciones extraordinarias de emergencia, en las materias de sanidad, de tratados internacionales, de reglamentación y de regulación económica – particularmente de comercio exterior)<sup>29</sup>.

Por si las facultades legales fueran pocas, la existencia de un partido en un sistema de control hegemónico permitió al jefe del ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir su composición de arreglos institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder. Como el control del ejecutivo sobre el sistema electoral con un partido altamente centralizado y disciplinado así como la no-reelección consecutiva de los diputados o senadores, nulificó la división de poderes.

Con el partido hegemónico y la interferencia en la competitividad de las elecciones, con una manipulación que otorgaba al ejecutivo el control sobre los resultados y el compromiso del ganador frente a su benefactor, se configuró una estructura de incentivos que llevó a los representantes del congreso a servir al interés del ejecutivo más que al de sus electores. La anulación de la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal, poder local), dio como resultado un gobierno "indiviso y unitario".

---

<sup>29</sup> Casar, María Amparo. *Las bases políticas – institucionales del poder presidencial en México*. Política y gobierno, Vol. 3, 1er. Semestre 1996. pp. 61 – 92.

"Al no haber contrapeso, el dominio del jefe del ejecutivo sobre la administración federal fue prácticamente absoluto. En estas condiciones no existía un fuerte incentivo de ofrecer autonomía relativa a un aparato burocrático esencial para la estabilidad del régimen y el control político"<sup>30</sup>.

Con estas referencias, la administración pública tuvo algunas características esenciales para el sistema político:

1. Además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, la administración pública fue el medio de canalización de los recursos hacia esos sectores sociales; fue también el sitio de la negociación para la asignación de esos recursos. La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes distritales ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer sus fines particulares de promoción política.
2. El esquema de incentivos para funcionarios, los individuos y los sectores sociales, favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica particular y por encima de la ley. La administración

---

<sup>30</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México, México, 1995. p. 159

pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han impuesto. "Estos sectores han estado constituidos mayoritariamente por personas provenientes de los sectores medios y urbanos que tienen poca relación con los grupos económicos dominantes de la sociedad y que no son una significativa extracción popular, lo que se le ha llamado el 'patrimonialismo burocrático', identificación de los recursos del poder público con el patrimonio personal, y una cultura política que ve en la burocracia el medio ideal para el enriquecimiento"<sup>31</sup>. Al mismo tiempo, la burocracia sale internamente cohesionada a consecuencia de su colusión. Esto es que provee de un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y frente al exterior, por las mutuas complicidades; a su vez, resta autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores. El problema para los burócratas de nivel medio y alto es que siempre estaban vulnerables a una acción "correctiva" si se sallan del "sistema" o se movían a otro sector laboral. Recordemos algunos casos de funcionarios que pagaron caro su ocasional oposición a los antiguos jefes. El recurso más frecuente fue la auditoría fiscal que probaba, invariablemente, enriquecimiento "inexplicable". Lo inexplicable era siempre un enriquecimiento solitario, pues nadie más del sistema cala en el mismo proceso administrativo o judicial.

---

<sup>31</sup> Aguilar Camín, Héctor. *Subversiones silenciosas*. Ed. Aguilar, México, 1993. pp. 57 - 82.

3. Otra característica es que la administración pública fue el brazo ejecutor incondicional del presidente, se generó un control estricto y vertical de los secretarios y del presidente sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. En este caso, disminuyeron sustancialmente los riesgos de que la aplicación no reflejara fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores.
4. Fue el sitio de la representación corporativa y clientelar, sustituyó al congreso en ese papel de representación.

## **2.4. UN ESBOZO DE PROFESIONALIZACIÓN COMO RESULTADO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL RÉGIMEN**

La aparición de la "democracia" en México cambia en algún sentido algunas de las condiciones: primero, el escenario de la contienda política pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen los políticos que se caracterizan por tener una carrera partidista o electoral, y del otro lado los funcionarios públicos.

Segundo, con la creciente independencia del congreso, éste se convierte en el órgano de la representación, pues ahí se deciden las formas montos de asignación de recursos, así como las reglas del juego formales que regulan la vida de los sectores sociales. La "democratización" introdujo para la política en

México el principio de la división de poderes, que ofrecerá al congreso su papel especializado de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y le dará un papel supervisor de la actuación del ejecutivo y sus administraciones.

Con la incipiente "democratización", la incertidumbre creció para los burócratas, antes existía incertidumbre, pero era compensada o aceptable por los incentivos de tipo político. Siempre había la posibilidad de quedar en las cercanías del equipo designado sucesor a la presidencia; además, el hecho de que siempre ganara el PRI aseguraba el reacomodo con grupos o camarillas con las que se tenían lazos o complicidades como un sistema muy fluido que permitía las recolocaciones y evitaba un "congelamiento" superior a los quince meses. Cuando el escenario de la lucha política se ha trasladado al campo electoral, la incertidumbre ligada a la falta de seguridad en el empleo por la alternancia es alta. Los burócratas menos orientados hacia el riesgo tenderán a valorar la seguridad del empleo. Los que tienen vocación política irán a los partidos o iniciarán una carrera política en el ámbito local.

Para el jefe del ejecutivo, cuando la lucha política ha dejado estar en sus dominios y se ha trasladado a la arena electoral, controlar el juego político dentro de la administración pública simplemente tiene poco sentido, dado que ahí ya no está en centro de la competencia política. Puede resultar, además, inútil y costoso, por los enormes desvíos de tiempo y recursos que implica la promoción de un funcionario.

Hoy, para el jefe de gobierno, el problema es que la burocracia le facilite alcanzar los objetivos de sus programas y sus políticas, para posteriormente garantizar su continuidad. Para ello es necesario mejorar la educación y el desempeño de los servidores públicos a través del incremento del profesionalismo de los burócratas, con el fin de satisfacer las necesidades del electorado en forma eficiente y honesta. Ello está ligado con el objetivo de lograr resultados favorables en las elecciones intermedias, regionales y presidenciales.

También un servicio público profesionalizado y eficiente reduce la arbitrariedad y la corrupción, fenómenos que desmeritan fuertemente la imagen de honestidad, eficiencia, legitimidad y autoridad del presidente. Para los grupos políticos representados en la legislatura, no importando el color del partido, la neutralidad de los servidores públicos es esencial para garantizar el cumplimiento de las leyes que produce el congreso. Veamos en este ejemplo, si a través del presupuesto de egresos se asigna y se sabe quién obtiene qué, y si en el presupuesto la negociación de los grupos congregacionales es determinante, el proceso administrativo es fundamental porque influye en la asignación final de los recursos.

Un servidor público totalmente subordinado al presidente genera una gran desconfianza en los partidos de oposición. Con la insipiente "democratización", el congreso suele favorecer, que la representación se genere únicamente en sus cámaras. Anteriormente, los grupos sociales negociaban a través del sistema corporativo, directamente con los aparatos administrativos centrales. Con la "democratización" del régimen, esa negociación se trasladará crecientemente al congreso, pues

ahí se decidirá gran parte de la asignación de los recursos. La creciente competencia política tenderá a favorecer la elección de los legisladores por parte de sus electores. A éstos convendrá una administración pública neutral que no sea a su vez elegida por los grupos mejor organizados y representantes de intereses contrarios al de los electores representados en el congreso. Nuevamente, el congreso requerirá de un servicio público profesionalizado que garantice la puntual aplicación de las decisiones gubernamentales avaladas por el congreso.

Una alternativa menos costosa está referida a contar con una administración pública profesionalizada que garantice la aplicación más o menos rigurosa de los programas y leyes votados en el congreso.

Con los cambios promovidos por los resultados electorales del 6 de julio de 1997, se ha favorecido una separación de poderes que facilita la especialización de las tareas entre el ejecutivo y el legislativo, en el cual el papel del servidor público se facilita con la profesionalización.

## **2.5. DEL PODER BUROCRÁTICO AL ASCENSO AL PODER DE LOS EMPRESARIOS**

El Estado-Nación tradicional se colapsa bajo el creciente desarrollo de las operaciones, procesos de globalización y la transnacionalización de las nuevas corporaciones globales, estos procesos presionan en forma perversa las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales mediante una

intensificación de actividades tecnológicas y comerciales, por lo tanto las vuelven demasiado vulnerables. Estos procesos de globalización están modificando las funciones del Estado-Nación.

El nuevo modelo de Estado regulador que emplea un paradigma de administración pública gerencial, dirige todas sus actividades a posibilitar la competitividad de la economía nacional en un complejo e incierto medio ambiente económico globalizado. Este proceso ha dado como resultado un fenómeno de economía dual en donde algunos segmentos sociales logran una integración muy selectiva a la economía globalizada, mientras que la inmensa mayoría de los mexicanos carecen de oportunidades necesarias para lograr dicha integración. Chomsky (citado por Fazio) denomina al Estado regulador o interventor como él "Estado niñera, que regula e interviene a favor de los empresarios garantizándoles sus inversiones con préstamos subsidiados y el control monopólico de los precios en el mercado"<sup>32</sup>.

La clase empresarial es oligopólica y monopólica, vinculada a los intereses transnacionales, tanto de las grandes corporaciones como de aquellos organismos que regulan los intereses multilaterales. Con Salinas de Gortari (1988 - 1994), la clase empresarial y financiera alcanzan y penetran el aparato burocrático del Estado, concentrando poder y dinero, promueven una política económica que garantiza la defensa y preservación de sus intereses hegemónicos.

La aplicación de principios de administración empresarial para el gobierno del Estado y para el establecimiento de políticas

---

<sup>32</sup> Fazio, Carlos. *Destino maquilador*. La Jornada, México, lunes 19 de febrero de 2001 p.36

públicas, puede tener serias consecuencias, sobre todo cuando se busca la maximización de los beneficios para la élite gobernante, para la clase empresarial el acceso al poder político y económico es prioritario para garantizar la defensa de sus intereses sin tener que tratar o negociar con una clase política corrupta y costosa.

El modelo gerencial de Estado donde el sector empresarial se convierte en el favorecido del sistema político mexicano y sustituye al modelo de Estado corporativo, por lo tanto los empresarios están ahora en el poder, sin la preocupación que tenían anteriormente por buscar y establecer buenas relaciones con el gobierno. En este modelo de Estado corporativo, funcionarios de gobierno y empresarios comparten el poder político y se involucran en el proceso de toma de decisiones buscando el beneficio para sus propios intereses.

El Partido Acción Nacional (PAN), permitió a Fox y al grupo de empresarios que lo apoyan, el acceso al poder de la presidencia y de los más altos cargo, Fox es el arquetipo del estilo de hombre de negocios, empresario que habla con franqueza para decir que gobernará sin rencores y que, además, tiene la legitimidad democrática. Pero, como podemos ver, Fox no tienen el soporte político en el Congreso de un partido omnipresente, como sucedió con los presidentes priistas que siempre contaron con el apoyo incondicional del PRI que satisfacía todos sus caprichos.

El nuevo presidente gana la elección basado en una plataforma que sustentaba la idea de un cambio estructura y moral del gobierno y del sistema político. El Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) señala en este sentido: "La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia"<sup>33</sup>.

No obstante, el simple reemplazo de grupos en el poder, el cual evita la perpetuación de un partido político, no necesariamente garantiza la alternancia democrática. Esto sólo representa una alternancia sin alternativa y es en gran parte una consecuencia inmediata de la concepción tecnocrática de la gestión y administración de lo público, entendida como la política alejada de toda participación ciudadana. La alternancia en el poder puede representar la oportunidad para consolidar un régimen democrático más transparente y sometido a la legalidad de instituciones legítimas. Para nuestro caso, México, por el contrario, la alternancia en el poder desató muchos nudos de interés y compromisos entre los diferentes grupos políticos y sociales tradicionalmente atados a expresiones corporativistas y clientelares, abriendo nuevos espacios de libertad y ámbitos de ejercicio del poder.

De acuerdo con Fazio: "Fox asume el gobierno del Estado mexicano como parte de un grupo de banqueros y empresarios, financiado por grupos conservadores oligárquicos"<sup>34</sup>. De tal forma que su llegada coincide con la consolidación de un proceso de concentración y oligopolización económica, junto con una centralización política en la toma de decisiones y expresa que

<sup>33</sup> CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento del CLAD, México, 14 de octubre de 1998.

<sup>34</sup> Fazio, Carlos. *En gestación, un nuevo poder: la meta, el Estado empresarial*. La Jornada, México, sábado 26 de agosto.

las formas anteriores de representación clientelar y corporativa fueron desplazadas por formas de representación directa que se había venido manifestando de una manera lenta y sin darse a notar. El conservadurismo católico del siglo XIX y su poder económico tuvo una influencia decisiva en el triunfo de Fox, los empresarios son ahora los que gobiernan, son miembros de los consejos de empresas estatales, y delimitan las condiciones para la paz con los indígenas de Chiapas.

Como ejemplo de lo anterior y el conflicto de intereses que se genera en el nuevo gobierno de Fox es el caso en que el expresidente Zedillo aceptó un nombramiento en la empresa estadounidense *Union Pacific Corporation*, que durante su gobierno resultó beneficiada con la compra de Ferrocarril del Pacífico. El nombramiento de Zedillo como parte de *Procter and Gamble* fue un reconocimiento como "un distinguido líder... que condujo un crecimiento sin precedentes, pero que sin embargo, no pudo revertir la desigual distribución del ingreso ni evitar que los indicadores de pobreza se deterioraran..."<sup>35</sup>. Esto demuestra como supeditó al país a la nueva división global del trabajo.

Los empresarios del sector privado se involucran en la reestructuración y en la administración de empresas estratégicas para el desarrollo nacional, mediante su incorporación en los consejos; los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales justifican el papel del Estado como rector del desarrollo con el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales, aguas y áreas estratégicas.

---

<sup>35</sup> Delgado, Orlando. *Contrastes*. La Jornada, jueves 22 de marzo de 2001, p.39.

Sin embargo, la decisión de Fox de incorporar hombres de negocios violenta la legalidad, ya que los empresarios, además de estar interesados en la apertura del sector energético, poseen empresas que necesitan los insumos de producción de PEMEX. Muchos analistas dicen que es una avanzada para entrar por la puerta de atrás a la desnacionalización del último patrimonio de la nación mexicana mediante la privatización.

Los empresarios piden participar más en política económica y apuestan a modificar el papel del rector del Estado en la economía nacional y el control de las áreas estratégicas a fin de intervenir más en las decisiones. "Somos nosotros, los empresarios, quienes pueden guiar al gobierno de manera firme y decidida en la ejecución de las políticas públicas, en sexenios pasados no hubo las condiciones adecuadas para que el sector privado interviniera en la política económica, ahora ha llegado el momento de aprovechar esta oportunidad porque tal vez no volvamos a tenerla en muchos años, no escatimemos recursos para lograr nuestros objetivos"<sup>36</sup>.

Esto es un proceso de regresión en el sentido de los grupos propietarios que ejercerán directamente la dominación a través del Estado, reemplazando a una parte de la burocracia gubernamental y eliminando la antigua mediación conciliatoria representada por la clase política priísta; el Estado mexicano es utilizado por las clases dirigentes y asumido como un botín, financia subvenciones increíbles que tienen por destino no las funciones sociales, sino el subsidio directo o discrecional al capital y a la oligarquía, por ejemplo, la decisión de convertir la

---

<sup>36</sup> Zúñiga, David y Pérez, Matilde. *Piden empresarios participar más en política económica. La Jornada*, miércoles 7 de febrero de 2001. p.63.

deuda privada de un grupo de banqueros y de grandes empresarios en deuda pública ( creando organismos como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario-FOBAPROA- o el Instituto para el Ahorro Bancario-IPAB-, como se le conoce ahora); a su vez queda demostrado que esta decisión se relacionó con la red de complicidades y componendas que existe entre el poder económico y el poder político.

**CAPÍTULO 3**

**PERSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO  
Y SU PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO**

### **3. PERSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO**

#### **3.1. LA FUNCIÓN PÚBLICA, UN PODER CON RESPONSABILIDAD**

El Estado y aparato administrativo de gobierno es un sistema de instituciones creado para cumplir cierta actividad y prestar servicios de interés general que la sociedad no puede realizar de otro modo adecuadamente.

Es por ello que las atribuciones de las organizaciones públicas y de sus administradores no constituyen sólo una prerrogativa para hacer o para mandar, sino fundamentalmente y ante todo debe ser en relación con la competencia y el mandato asignado. En otras palabras, se trata de una responsabilidad de la función pública que no pueden descargarse ni moral ni formalmente, salvo mediante la realización de los objetivos de interés general puestos a su cuidado.

La función pública es esencialmente una actividad del Estado que el gobierno ejecuta mediante el trabajo de las organizaciones y servicios establecidos con ese propósito. Es actividad propia del Estado, de sus autoridades y agentes legítimos.

Así considerada, la noción es también equivalente a la de servicio público, ambas nociones reconocen idéntico fin, aunque no todo servicio público sea necesariamente una actividad estatal en el acto de su prestación concreta. Un servicio público puede ser realizado o prestado por organizaciones privadas, por

particulares que no son funcionarios del Estado a pesar de su relación contractual con éste.

En su acepción restringida, función pública significa empleo público, es decir, el campo de actividad profesional de los agentes de la administración estatal en ejercicio de sus atribuciones. Pero no se trata solamente de un campo de actividad, sino también de un estado, de una calidad o condición correspondiente al orden jurídico-moral que dicha administración sustenta como aparato de gobierno.

Esta distinción es importante sobre todo al tratarse de las condiciones para el ejercicio de la función pública en el nivel de dirección, afin al gobierno mismo, donde las obligaciones y responsabilidades del administrador-gobernante son aún más evidentes y definitorias en cuanto a los resultados de su gestión.

Todo el sistema de profesionalización del servicio público se fundamenta en el reconocimiento de la autoridad moral y jurídica de los hombres que ejercen un empleo público, y en el sometimiento de éstos a la condición de servidores públicos conforme al estatuto o régimen de trabajo que corresponda.

Si la función pública y consiguientemente el trabajo de los servidores públicos es la forma como el quehacer del Estado se manifiesta y concreta en cualquier campo y nivel de actividad, dicho trabajo debe cumplirse de manera que asegure resultados de utilidad pública.

La razón de la perfectibilidad de la gestión, en cuanto a sus efectos útiles y oportunos, debe estar en la base de la motivación profesional del funcionario dirigente, de su

percepción del bien general, su noción de servicio y sobre todo utilidad.

Toda actividad profesional o relación de servicio con terceros se rige de alguna manera, por virtud de la tradición o de la ley, por normas de conducta que establecen una obligación referida a la prestación de dicho servicio, el cumplimiento del trabajo necesario según el propósito u objetivo que en cada caso corresponda.

En el dominio de la administración pública, la noción de ética profesional es de valor relativo a los criterios de moralidad vigentes en la comunidad, conforme al desarrollo cultural cívico de esta.

En el campo de la ética excede la cuestión de la legalidad o ilegalidad de la acción o del silencio del administrador; pero siempre lo más valioso de la obligación moral de éste, desde el punto de vista del administrado, es quizá lo relativo a su utilidad como funcionario público, esto es, a su efectividad en el cumplimiento de los objetivos de su cargo. La honestidad o decencia personal es absolutamente necesaria.

El administrador público debe estar al servicio del administrado en una relación concreta, de persona a persona, y su trabajo debe ser útil a la comunidad. Ésta es la norma básica, el criterio fundamental para evaluar y juzgar su comportamiento. El parasitismo, la inoperancia, el compadrazgo y amigos o parientes, la usurpación y el abuso de autoridad, el cohecho, la negación y el retardo de justicia son algunos aspectos negativos de un poder mal empleados, perjudicial de los derechos de los

contribuyentes y usuarios, contrario al interés público y al bien común.

La ética del ejercicio de la profesionalización del administrador estatal queda encuadrada en los términos y naturaleza de dicha responsabilidad, en el cumplimiento de ese deber que el funcionario tiene para con el Estado que lo emplea y le otorga autoridad como tal.

"La profesionalización para el ejercicio de la función pública debe servir no sólo como instrumento para la elevación moral del administrador y de los cuadros administrativos."<sup>37</sup> El conocimiento de los factores internos y externos que influyen en la personalidad y voluntad del administrador puede ser útil tanto para los fines de la ética administrativa como para prever los comportamientos (motivaciones y frustraciones) que más afectan a la productividad.

Un funcionario es moral cuando es capaz de considerar los intereses de los demás antes que los propios para decidir su conducta y acción.

"La deontología es la doctrina de las obligaciones morales o ciencia de los deberes que han de cumplirse en una profesión determinada que debe impartirse a los funcionarios, candidatos, administradores y gobernantes, como filosofía de un servicio que éstos deben producir y ofrecer con criterio y misión de utilidad pública."<sup>38</sup> No se trata solamente de una cuestión de integridad,

---

<sup>37</sup> F.C. Mosher y Salvatore Cimmino. *Ciencia de la Administración*. Madrid, 1961, pp. 21-22

<sup>38</sup> Cantarell G. Melvin. *Ética y deontología del servidor público*. Ediciones Hobbiton, México, pp. 33-36.

que se supone es una virtud natural de la persona, sino una doctrina que lo motive a adquirir y pueda perfeccionar.

La deontología considera a la administración como acción o misión a cumplir por el administrador relacionado directa o indirectamente con un servicio a terceros en cuyo cumplimiento la organización es sólo el medio, la palanca, y el administrador el impulso o la voluntad responsable por el movimiento oportuno y preciso para la satisfacción de la razón de ser de todo el sistema que genera y sustenta el ejercicio de la función pública.

No se trata de un código de obligaciones que pueda aprender artículo por artículo, sino de un juicio autónomo, un comportamiento y vocación que resulta de la propia formación profesional y cultural del administrador.

El problema que aquí preocupa es el de la conducta del administrador en el ejercicio de su libertad de expresión, de su discrecionalidad y autoridad responsable por el buen manejo de una organización y de sus recursos.

La misión del administrador con vocación es hacer y crear, y viceversa; el administrador es un arquitecto capaz de transformar las condiciones de la sociedad a la que sirve.

### **3.2. FOMENTO DE LA VOCACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO**

La vocación del servidor público es la condición primordial que debe anteponer todo trabajador al servicio del Estado,

entendida como una auténtica inclinación de servir con convicción, lealtad e imparcialidad.

En este aspecto, juega un papel muy importante la actitud y la aptitud del individuo. En la actitud se manifiesta el grado de aceptación o de rechazo a las políticas establecida por las dependencias, así como la disposición y la disponibilidad para desarrollar las funciones asignadas. A través de la aptitud se verán manifestadas la habilidad, la destreza y la eficacia de los trabajadores. Es por eso que una vez formalizada la relación de trabajo, el rendimiento del servidor es incierto, toda vez que dependerá en gran medida de actitud y aptitud.

Por consiguiente, un servidor público eficiente será aquel que no solamente sepa hacer su trabajo –que tenga aptitud-, sino que quiera hacerlo bien –que tenga actitud-, y así la dependencia para la cual trabaja, lo hará desarrollar su máxima eficiencia.

Actualmente la psicología social se encarga del comportamiento humano dentro de las organizaciones y pone especial énfasis en los sentimientos, capacidad mental y estabilidad emocional de los individuos dentro de los centros de trabajo. Asimismo, se considera que tanto la mente como el cuerpo del trabajador debe ser tomado en cuenta para quien administra personal en dependencias, toda vez que se hace necesario no sólo la presencia física del trabajador, sino además, la prestación eficaz de los servicios.

Por lo que se hace necesario un clima adecuado de trabajo, en el que se logre despertar motivos auténticos y eficaces para el desarrollo de habilidades y de la disposición para trabajar en

equipo y con deseos de mayor productividad, se debe hacer de la labor una labor productiva y creativa.

Así como la capacitación y la motivación deben ser permanentes, a fin de mantener latente esa vocación de servicio que debe ser inherente a todo servidor público, habrá que lograr que se sienta orgulloso de pertenecer a la burocracia mexicana, en donde el trabajo burocrático represente no sólo un medio para satisfacer sus necesidades, sino sus más justas aspiraciones.

Una Profesionalización en el Servicio Público, bien remunerado y promotor de mayor equidad, igualdad de oportunidades y justicia social, indiscutiblemente que mantendrá una auténtica vocación de servicio.

### **3.3. CALIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO PÚBLICO**

Cuando se habla de calidad, eficiencia y eficacia del servicio público es hablar del aspecto medular y primordial del objetivo de la productividad, lo cual debe ser motivante para el cambio y modernización que requiere el país para su competitividad y desarrollo.

¿Qué debemos entender por productividad?. "El concepto de productividad trasciende a la mera relación operativa entre producto e insumo y se plantea como un cambio cualitativo que permita a nuestra sociedad –en todos sus niveles- hacer más y mejor las cosas, utilizar más racionalmente los recursos disponibles, participar más activamente en la innovación y los

avances tecnológicos, abrir cause a toda la población, para una más activa y creativa participación en la actividad económica y en los frutos generados en la misma."<sup>39</sup>

Entonces se entiende que la productividad es la eficiencia con la cual se producen bienes y servicios, esto es, la proporción entre la producción de bienes y servicios y el insumo de los recursos, lo que presupone aumentos en la productividad.

**Aumentos en la productividad:** trata de la eficiencia en la cual la nación produce bienes y servicios. El aumento en productividad para la economía como un todo, refleja el desempeño promedio de todas las empresas u organizaciones, las que están progresando, las que están estáticas y las que están declinando o fracasando.

**Aumentos en la eficiencia productiva de una entidad social,** esto es, a través de toda la organización y derivados de todos los recursos. El volumen de los aumentos en la eficiencia productiva viene de los avances tecnológicos, de la innovación creativa en los productos y del progreso consiguiente de productos, materiales, instalaciones y métodos, así como de la organización del trabajo. La responsabilidad de los dirigentes individuales es planear, organizar e integrar los distintos factores para aumentar la eficiencia productiva general dentro de la administración pública.

Para la modernización de un aparato administrativo tan complejo como el burocrático se requiere que en forma armónica las dependencias públicas contribuyan no sólo al aumento de la

---

<sup>39</sup> Programa Nacional de capacitación y Productividad 1991-1994, México, D.F. Diario Oficial de la Federación, 19 Jun 91, p. 3

eficiencia y la eficacia de cada una de ellas, sino que contribuyen de manera coordinada a las del sector público en su conjunto.

Carrillo Castro, como precursor de la Reforma Administrativa del sector público, maneja los conceptos de eficiencia y eficacia en el siguiente sentido: "la eficiencia, entendida como una relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen; y la eficacia comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos."<sup>40</sup>

Con relación a esto, cabe señalar que para obtener esta condición son necesarios la motivación y los incentivos, ya que al proporcionar incentivos el personal del servicio público considera a la organización como una carrera y se logrará el acatamiento con buena disposición de las obligaciones de los titulares de los puestos.

Asimismo, se hace necesario abatir la improvisación y se deberá reforzar la educación, entrenamiento, seguimiento y control de los recursos humanos dentro de la Administración Pública. Y una vez funcionando plenamente las Comisiones Mixtas de Capacitación y Productividad, se debe hacer una fuerte labor de concientización y de sensibilización al cambio a fin de lograr que los trabajadores del sector público no den sólo una atención parcial a su participación, sino que su trabajo sea calificado, especializado, actual y tendiente a la excelencia, condición necesaria para la elevación de la calidad, la eficiencia

---

<sup>40</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 21

y la eficacia en el servicio público para lograr un nivel adecuado de bienestar en la sociedad.

Se deberá lograr un alto grado de confiabilidad en el desarrollo y funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto, a fin de poder planear el futuro del comportamiento de la institución. Tomando en cuenta que la planeación es en especial crucial en los sistemas administrativos modernos.

Es por eso que dentro de los elementos necesarios para mejorar la acción de la Administración Pública, la profesionalización en el Servicio Público vendría a ser una herramienta más para su constante revisión y para su permanente adecuación a los cambios que se requiere en el cumplimiento de los objetivos que le sean asignados.

México atraviesa por un momento histórico en que el Estado demanda modificaciones de fondo junto con una transformación social acorde a las demandas y necesidades de su sociedad, requiriendo del esfuerzo conjunto de toda la ciudadanía y los sectores productivos del país.

Por lo tanto, los recursos humanos que ponen su fuerza de trabajo al servicio de la Administración Pública, deben ser dinamizados, a fin de elevar la eficiencia y calidad en el servicio con esto poder estar en condiciones de competir con el mundo globalizado.

Por ser la Administración Pública la institución fuerte desde donde emana la acción y participación del estado y a medida que ha transcurrido el tiempo, ha hecho necesario que la función y actividad del propio Estado se haya tenido que ir ampliando,

pues el estado ha tenido que responder a la dinámica de cambio social en la que el país se ha visto inmerso e ir modificando su actividad, estructura y acción, conforme las necesidades sociales han ido en aumento.

Considerando asimismo, que ante nuevas formas de operar en bloques económicos y frente a un Tratado de Libre Comercio, el desempeño de nuevas tareas requiere un personal competente y especializado, con nuevas formas y estructuras del ámbito público.

La Administración Pública en México, no cuenta con una administración de personal que se pudiera considerar progresista o de avanzada, debido a la falta de un mecanismo sistematizado que permita al servidor público desarrollar una profesionalización dentro de su ámbito laboral; así como por la improvisación, ineficiencia e improductividad de quienes han arribado sin la debida preparación, ni con la idoneidad adecuada a los cargos de responsabilidad.

Es por eso que como parte de la planeación a que está obligado el Estado, se deberá trasladar la modernización hacia la Administración Pública, traducida en políticas: laboral, salarial y sindical, que garanticen su transparencia, funcionalidad y justicia social.

La gestión pública de la fuerza de trabajo canalizada hacia el sector público, traducida en criterios político-administrativos, debe llegar al ámbito de la administración de sus recursos humanos, para que satisfaga las necesidades específicas del tipo de servicio que se le otorga, pero cuidando que estos no sean despojados de su calidad humana, ni separados de su

entorno social. Esta gestión debe conducir a promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficiencia para fomentar la vocación de servicio del personal, mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia, eficacia y calidad.

Lo que hace necesario que dentro de la reforma actual que requiere el Estado, se tengan que adoptar medidas de modernización en las estructuras que lo conforman y en materia de administración de personal en su Administración Pública, una medida a adoptarse sería la instauración de la profesionalización en el servicio público.

### **3.4. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EMPRENDER UN PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO?**

Hoy más que nunca, la Administración Pública se ha convertido en el centro de los procesos más importantes del país: democratización, alternancia del poder, promoción de programa para el desarrollo social y económico, etc. Ello implica que la administración pública debe contar con un aparato administrativo altamente profesional que se integre con el personal adecuado tanto en su cantidad como en su calidad.

Paulatinamente, la administración pública ha aumentado sus capacidades instrumentales, mismas que se traducen en mayores atenciones a la ciudadanía, pero también significa contar con un cuerpo administrativo más amplio, con mayores áreas de trabajo, así como personal.

Sin embargo, muchas veces, la administración pública cuenta con aparatos burocráticos obesos, desarticulados, sin definición clara de las funciones de cada área o departamento, o bien sin la existencia de áreas necesarias para el desarrollo óptimo de las funciones, transposición de obligaciones, etc.

Es por ello que la profesionalización resulta un parte constitutiva de un proyecto de reforma administrativa más amplia. La profesionalización resulta un proceso necesario para los tiempos que vive el país, y particularmente, la administración pública al ser ésta el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

Todo proceso de cambio que intente cualquier gobierno tiene que enfrentarse a las características (muchas veces adversas) de su cuerpo administrativo. Los alcances que un gobierno llegue a adquirir en sus programas y acciones, tienen necesariamente que verse como parte de las funciones de la administración, de sus servidores públicos y funcionarios.

La imagen que se tiene del servidor público es muchas veces negativa. Por ello, plantearse la profesionalización del servicio público implica un proceso que debe tener una repercusión a corto, mediano y largo plazo en la eficiencia del aparato burocrático, mismo que debe ser percibido por la opinión pública, tras la ejecución eficiente de los elementos burocráticos y de gestión.

La importancia de una buena imagen de gobierno, muchas veces se adquiere a través de la atención que recibe la ciudadanía de los servidores. Poco sirve contar con estupendos

programas cuando se tiene un cuerpo de servidores ineficientes y carentes de mística de servicio.

Otra de las razones fundamentales del porqué es necesaria una profesionalización del servicio público se refiere a que resulta necesario el dejar de derrochar recursos humanos y económicos ante cada cambio de administración. De este modo, la profesionalización resulta sustancial ante la brevedad del periodo de gobierno. Pensar a largo plazo con miras a una continuidad de los programas es una necesidad de los gobiernos.

Otra de las necesidades básicas para la profesionalización se ubica en el bajo nivel de escolaridad que tienen muchos de los funcionarios y autoridades, los cuales cuentan con una escolaridad a nivel de primaria.

Sin duda, el pensar en la profesionalización del servidor público implica cambiar el diseño de la estructura de gobierno (misma que ha descansado en un diseño vertical y presidencialista), con lo cual la administración pública esté en posibilidades reales para enfrentar a los retos del nuevo milenio, marcados por la democratización tanto interna como externa del gobierno, así como la presencia de una real participación ciudadana en las decisiones, etc.

La profesionalización es la necesidad de incrementar la calidad y el desempeño de los servidores públicos para mejorar la gestión gubernamental en beneficio de los ciudadanos. Ante esto existe la clara necesidad de diseñar y establecer sistemas de formación y capacitación de las autoridades y funcionarios de gobierno, estableciéndose la obligatoriedad de que para ocupar

puestos públicos se deba participar previamente en eventos de capacitación.

Lo anterior significa establecer la profesionalización con el objeto de señalar los perfiles profesionales para ocupar los diferentes puestos y no dejar la administración a expensas del vaivén político y los cambios sexenales.

La profesionalización del servidor público, deberá estar respaldada jurídicamente para dar continuidad y perspectiva a las políticas públicas. Asimismo, se requiere establecer sistemas de control gubernamental, así como contar con un código de ética y de cumplimiento de la responsabilidad de los servidores públicos. Finalmente, se requiere contar con escuelas para servidores públicos.

### **3.5. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO?**

Profesionalizar el servicio público significa que los cuadros que integran la administración pública sean capacitados a través de programas directrices, con el objetivo de que el gobierno adquiera un carácter que satisfaga de forma eficiente las demandas de la población y emprenda de mejor manera los procesos de democratización y desarrollo.

Por lo tanto, hacer profesionales a los servidores público significa hacerlos eficaces, con aptitudes técnicas y compromisos de servicio. Profesionalizar implica dotar a los

servidores de los elementos prácticos así como de conocimientos sustanciales de las funciones que deben cumplirse. Para ello es necesario contar con planes maestros que orienten las acciones de los servidores públicos.

Así, profesionalizar implica una tarea integral y no meramente de esfuerzos particulares y aislados, en los cuales los servidores públicos asistan a cursos que no tienen un objetivo general dentro del proceso de servicio de la administración.

La tarea de profesionalizar implica necesariamente romper con vicios añejos dentro de la administración pública, como ejemplo tiene su baja productividad, su falta de interés en el servicio, la ejecución de su trabajo sin una sistematización y orientación precisa, la existencia de burocratismo, falta de iniciativa personal y grupal, etc.

La implantación de un servicio profesional tiene que ser una decisión democrática, ya que se trata de terminar con los nombramientos, los ascensos y los privilegios burocráticos derivados de las relaciones políticas personales.

Supone la eliminación y repartición discrecional de puestos públicos. Para ello se tienen que crear reglas, procedimientos e instrumentos de vigilancia, de tal manera que en la profesionalización los puestos de carácter técnico-burocrático sean ocupados por los más calificados, aquellos quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales para ocupar un puesto cuyo desempeño exija conocimiento especializados.

La implantación de la profesionalización en el servicio público supone romper con la mecánica por la cual los puestos públicos están apoyados en la lealtad hacia las personas que toman decisiones, más que hacia los fines institucionales. Debe crearse la lealtad a la institución misma, a sus propósitos explícitos. De esta manera, la instauración de la profesionalización supone el predominio de los procedimientos sobre los nombres propios.

Cuando el reto se trate no sólo de instaurar sino de renovar, cuando ya existe un aparato burocrático, es necesario el reconocimiento de sus derechos y de sus méritos. En este caso, la tarea de evaluación periódica y bien realizada se vuelve de gran importancia. La tarea de evaluación deberá ser transparente y alejada de cualquier interpretación mal entendida.

Los aspectos que se deben considerar en el diseño de la profesionalización en el servicio público exigen un trabajo técnico muy cuidadoso de los elementos que lo integran, entre los cinco asuntos de orden técnico que deben cuidarse con mayor énfasis están:

1. Hay que concederle importancia al Catálogo de Puestos y Rangos, ya que un catálogo puede ser la clave de todo proceso al tratarse de construir con criterios que superen la lógica presupuestal. En el catálogo se deben describir las características de cada puesto: sus funciones básicas, sus redes de comunicación, coordinación y mando, y en consecuencia, las aptitudes mínimas que se esperan de quienes habrán de ocupar los cargos. El catálogo

es más que un tabulador o escalafón, dado que su propósito ha de ser la identificación de los puestos cuya importancia amerita inscribirse en la dinámica de los rangos propios de la profesionalización. El catálogo debe ser el primer instrumento para construir reglas y procedimientos por encima de perfiles profesionales. Sumando a lo anterior un catálogo tiene que ser la secuela de un buen diseño institucional; siendo imposible de construirse apropiadamente sino existe la precisión de los resultados que se le están pidiendo a la organización.

2. Se refiere a los sistemas de reclutamiento y selección para cada grupo de puestos, lo que supone que no solo los contenidos sino el procedimiento por los cuales se aplicarán los exámenes de selección deben realizarse con apego a criterios democráticos. En este sentido, no se trata de un problema académico, sino de uno de los asuntos fundamentales para la operación de la profesionalización. Un buen concurso puede asegurar el acceso a los mejores candidatos y un buen sistema de capacitación junto con exámenes periódicos pueden producir el incentivo adecuado para quienes ya forman parte de la organización.
3. Los incentivos y las promociones tienen que diseñarse de manera que resulten ciertamente atractivos para los integrantes del servicio profesional, pero también realizables en términos presupuestales.

4. Los métodos de evaluación y vigilancia. Si la evaluación del desempeño en los integrantes de la administración pública se realiza en forma objetiva y transparente, puede esperarse que los resultados producirán confianza. La evaluación deberá ser transparente a cabalidad: que todos sepan quién, cómo y por qué se calificó el desempeño de un funcionario de una determinada manera.
  
5. Se debe considerar al sistema de imposición de sanciones para los miembros de la administración pública que eventualmente falten a su responsabilidad, ya que se deben mantener y garantizar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la administración pública y al mismo tiempo crear un contexto de exigencias en su desempeño. Se trata de un reto de técnica jurídica en materia laboral. Porque en materia legal existe una serie de conflictos como lo señala María del Carmen Pardo: "sostiene que la primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el artículo 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que

destaca la legislación vigente al disponer, en el artículo 8º, que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público".<sup>41</sup>

### **3.6. LA PROFESIONALIZACIÓN COMO MECANISMO PARA CREAR UN SERVIDOR PÚBLICO PROFESIONAL Y ESTABLE**

Para que la profesionalización en el servicio público pueda rendir frutos en México, es necesario abatir la corrupción primero, además, implementar políticas de transformación que vaya más allá porque se tiene pensado que con el solo hecho de utilizar el término profesionalización, da la impresión de que se trata de una especie de conjuro mágico con el cual mejorará el sistema educativo, se acabará con la corrupción y los burócratas se volverán eficientes. Ciertamente no es milagroso, pero si puede significar un paso hacia delante.

Cuando un país pasa por un cambio de poderes en el gobierno, como ocurre actualmente en México, lo que suele suceder es que se sustituya todo el sistema burocrático. El primer problema es que pierde toda la experiencia que el equipo saliente adquirió a través de los años, se pierde continuidad. El segundo problema es que los políticos que ganaron la contienda electoral, por lo general, contratan a quienes los apoyaron en su campaña y no a quienes realmente están calificados para la

---

<sup>41</sup> Pardo, Ma. del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un impetuoso de la modernización". En *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. 4, Nº2, 2do. semestre 1995, p.283.

tarea encomendada. Entonces, a la lealtad de estos burócratas no está con el cuidado o la institución, sino con el político que les dio trabajo y, por lo tanto, su objetivo es sobrevivir a los cambios políticos y no ofrecer un mejor servicio. Lo que la profesionalización hace es evitar que sean los políticos quienes repartan las plazas burocráticas. Naturalmente podrán elegir a las cabezas de las dependencias, pero debajo de ese nivel, si se implementa la profesionalización, se crea un mecanismo de contratación basándose en méritos, experiencia y aptitudes, no de compadrazgos.

La profesionalización en el servicio público es un mecanismo que busca crear una burocracia profesional y estable. Se busca despolitizar y profesionalizar a la burocracia. Cómo marcar la frontera entre los puestos que se pueden asignar a los políticos y los que no, los puestos que tengan que ver con la definición de políticas públicas deben ser para políticos, todos los demás empleados, los que se encargan de ejecutar estas políticas y administrar la dependencia, deben ser servidores públicos profesionales, es decir, que vengan de un sistema de profesionalización.

No se le deben de poner muchas trabas ni hacer complicado el reglamento para contratar servidores públicos, hay que evitar tener demasiadas clasificaciones distintas de empleo para que con el tiempo no se enrede este sistema de profesionalización. Si se enreda, el director de un área pasará su tiempo pensando como darle la vuelta a las reglas de contratación. Además, cuando existen muchas barreras burocráticas las dependencias tienen muy poco espacio de maniobra para adaptarse a los rápidos cambios que exige la

ciudadanía. Tampoco se debe centralizar demasiado la autoridad, si se quiere tener personal gubernamental eficiente, estos deben tener la posibilidad de tomar decisiones claves, por ejemplo, a quien contratar, a quien ascender, o a quien correr.

Cuando se tiene una burocracia muy grande y con altos niveles de corrupción, como es el caso mexicano, es difícil hacer mejoras rápidas y significativas. El gobierno debe hacer un cambio más gradual dentro de sus dependencias. Sólo hasta que una oficina compruebe que tiene un buen sistema de auditorías y que exista una verdadera transparencia, pueden realmente empezar a implementar reformas amplias y significativas. Sólo entonces la profesionalización en el servicio público podrá mejorar los servicios a la ciudadanía y aumentar su productividad.

Una estrategia para hacer más eficiente a los servidores públicos es darle a los empleados más libertad de decisión, flexibilidad para que puedan darle un mejor y más rápido servicio a la ciudadanía. Pero esto es imposible si antes no se elimina la corrupción.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**CONCLUSIÓN**

## **CONCLUSIÓN**

La reforma de la Administración Pública es un requerimiento de nuestra sociedad para alcanzar sus ideales, la idea contemporánea de administración implica la obtención del mejor empleo de los recursos públicos disponibles, con el fin de aprovechar de un modo más racional los insumos, accionando mecanismos que incrementen la producción de bienes y servicios satisfactorios para la sociedad en calidad, cantidad y oportunidad.

Necesariamente, esta condición implica la adecuación y adaptación de todo un sistema al proceso de desarrollo social para generar programas y proyectos teóricamente viables y políticamente realizables.

El diseño de instituciones para funcionar en el mundo de hoy y en el de mañana, se sostiene en la idea de que las grandes organizaciones se fundan y se constituyen sobre la base de operaciones coherentes con las necesidades y los requerimientos sociales, sustentada en una nueva cultura que construya espacios para la participación de la sociedad civil y la vincule con la acción estatal para que sea garantía de que los recursos públicos se canalizan hacia las prioridades del desarrollo nacional.

En consecuencia, la profesionalización en el servicio público en México requiere de una amplia reforma, con base en un claro concepto de su función social, que busca la prevalencia de la responsabilidad civil, política y económica de los servidores públicos frente a los grupos sociales.

La reforma integral del sistema de administración de personal constituye una condición necesaria para consolidar este proceso de transformación del Estado a partir de la revisión de las políticas de empleo público; de la promoción de una nueva cultura basada en la responsabilidad individual y el rendimiento de cuentas, concebido en el conocimiento de los retos del desarrollo nacional y de sus prioridades, de los objetivos y de los recursos que conllevan a la formulación de planes integrales de trabajo congruentes con las necesidades sociales y los mecanismos de respuesta.

La eficiencia y la eficacia de la actividad del servidor público dependen, en lo inmediato, de la conducta de los funcionarios públicos pero que ésta no es más que la exteriorización del complejo de variables normativa y estructurales que existen en la organización. El administrador público debe conjugar en su formación y desarrollo profesional la teoría de la administración pública con la de la ciencia política, porque no es factible una administración sin proyecto político y un proyecto político sin capacidad de realización.

El compromiso histórico del administrador público es actuar como medio de politización, debiendo ser, a la vez, agente de cambio, informador y formador; y en la medida que asuma y cumpla este compromiso, contribuirá de mejor manera al beneficio de la sociedad.

Propiciar la calidad de servicios implica la búsqueda de nuevas y mejores formas de equilibrio, equidad, justicia y bienestar social, porque significa garantizar la estabilidad, la paz y la igualdad social, a partir de una mejor distribución de la

riqueza económica y de una mejor forma de convivencia democrática.

Un punto de contacto entre la sociedad y el Estado es precisamente la administración pública, por ello resulta básico que el servidor público satisfaga dos aspectos:

1. que sea competente, pues sólo es participativo quien sabe ejercer su profesión con responsabilidad social y
2. Que asuma el compromiso social; lo cual implica contar con la capacidad para superar sus conocimientos y enfrentar nuevas situaciones con el profesionalismo necesario para cuestionar, aprender y aplicar los instrumentos que se requieren para consolidar el bien común.

Significa que el servidor público sea capaz de entender la realidad económica, política y social, conjuntando sus habilidades, conocimientos y experiencia para lograr dar respuesta a lo que la sociedad demanda como un servidor público deseable, con un perfil de servicio y responsabilidad.

Es imprescindible considerar a través del diseño de un modelo de planeación de recursos humanos, el proceso de mejoramiento de las condiciones del servicio público con base en el impulso de una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el conocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre en su capacidad, honestidad, dedicación y eficacia la forma para alcanzar su propia

realización, para ello es indispensable renovar la forma en que se organiza y administran los servicios personales.

La planeación de los recursos humanos debe fundamentarse en datos que permitan visualizar las necesidades futuras de las organizaciones, en donde la puesta en marcha del sistema administrativo planeado requiere una mejor distribución de los niveles de función y responsabilidad para orientar, regular y apoyar el desarrollo y cumplimiento de los programas y los objetivos.

Este proceso será determinante para la consolidación de la propia profesionalización del servicio público al constituirse como un instrumento para tomar decisiones, definir prioridades y asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dentro de un contexto de servicio a la sociedad.

La función pública está y debe estar al servicio de los Poderes Constitucionales. Su misión precisamente es la de ejecutar las políticas que se decidan por quienes tienen la titularidad del gobierno, contribuyendo a una administración eficaz en un Estado fuerte apegado a la legalidad y con un funcionamiento institucional que produzca resultados de gestión para mejorar la calidad de vida social, estableciendo, paralelamente, un nuevo concepto de interrelación y vinculación con la sociedad.

Se debe desarrollar un Sistema nacional de Profesionalización del Servidor Público, cuya base se sustente en la justicia social, la equidad laboral, los valores éticos y la vocación del deber ser que deben regirlo, para que su estructura técnica se dedique a la administración del grado de efectividad

en el cumplimiento de las funciones asignadas y al proceso de estimulación y reconocimiento de su desempeño. Siendo prioritario reforzar el prestigio de las instituciones de la república, bajo la premisa de la confianza.

La amplitud del sector público requerirá de oportunidad en el tiempo y de profundidad en el proceso, y sobre todo, requerirá de la voluntad y acción de la instancia gubernamental, pero también de los actores de cada institución, de las universidades y de los colegios profesionales, a través del diseño de los instrumentos inductivos y académicos que permitan la preparación del servidor público para la función pública, para que se vincule en forma natural la norma y el proceso, de tal modo que los programas de empleo, remuneraciones, capacitación y de seguridad social estimulen, reconozcan y beneficien el desarrollo de los servidores públicos para instrumentar con mayor eficiencia, eficacia y congruencia los planes y programas nacionales, haciéndolos acordes, en los resultados, con las demandas de la sociedad.

Desgraciadamente, en México el servicio público ha estado constantemente subordinado a la naturaleza del régimen político en turno, y por ello no ha sido siempre imparcial. Ha tenido un contenido politizado y su funcionamiento ha sido irregular.

La profesionalización del servicio público es una tarea urgente en nuestra sociedad, y la mayor vigilancia de la ciudadanía sobre las acciones del gobierno es una razón más.

**BIBLIOGRAFÍA**

## **BIBLIOGRAFIA**

Aguilar Camín, Héctor. **Subversiones silenciosas**. Ed. Aguilar, México, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. Colección Antologías de Políticas Públicas. Primera Antología, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. **En la hechura de las políticas públicas**. Colección Antologías de Políticas Públicas. Segunda Antología, 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Colección Antologías de Políticas Públicas. Tercera Antología, 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. **La implementación de las políticas**. Colección Antologías de Políticas Públicas. Cuarta Antología, 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000.

Ai Camp, Roderic. **La política en México**. Ed Siglo XXI, México, 1995.

Ai Camp, Roderic. **Líderes políticos en México: su educación y reclutamiento**. Ed. Siglo XXI, México, 1995.

Arnold Linda. **Burocracia y burócratas en México 1742 – 1835**. Ed. CONACULTA - Grijalbo, México.

Barenstein Jorge. **Los administradores en el sector público mexicano "características de la demanda y del sistema universitario de**

**formación".** CIDE, Ensayos 1 – 2, Colección Administración Pública, México, 1988.

Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política.** Ed. Plaza y Janes, Barcelona, 1987.

Cantarell G. Melvin. **Ética y deontología del servidor público.** Ediciones Hobbiton, México.

Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México.** Ed. Porrúa, México, 1980.

Casar, María Amparo. **Las bases político – institucionales del poder presidencial en México.** Política y gobierno, Vol. 3, 1er. Semestre 1996.

Córdova, Arnaldo. **La formación del poder político en México.** Ed. Era, México, 1979.

Chiavenato Adalberto. **Introducción a la teoría general de la Administración.** Ed. Mc Graw Hill, México, 1989.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. INAP. **Foro nacional: la profesionalización del servicio público.** Serie Praxis 91; 9, 10 y 11 de sept. de 1996, México.

Crozier Michel. **El actor y el sistema.** Ed. Alianza Editorial, México, 1990.

Crozier Michel. **Estado modesto, Estado moderno.** Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Del Palacio, Alejandro. **Del Estado de derecho al derecho de Estado.** Ed. Leega, México.

- Díaz Casillas Francisco J. **Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública.** Ed. CNCPyAP, México, 1988.
- Etzioni Amitai. **Organizaciones modernas.** Ed. UTHEA, Noriega Editores, México, 1993.
- F.C. Mosher y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la Administración.** Madrid, 1961.
- Gellner, Ernest y otros. **Patronos y clientes.** Ed. Jucar Universidad, Barcelona, España, 1986.
- González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y política social.** México, INAP, 1993.
- Kast Fremont E. **Administración en las organizaciones.** Ed. Mc Graw Hill, México.
- Lezama José Luis. **Teoría social, espacio y ciudad.** Ed. El Colegio de México, México.
- Mayntz, Renate. **Sociología de la administración pública.** Ed. Alianza Universidad, Madrid, España, 1985.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. **Por un gobierno con resultados.** Ed. FCE, México, 1999.
- Morales Camarena Francisco J. **La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos.** Ed. Cambio XXI y CNCPyAP, México, 1994.
- Offe, Claus. **Contradicciones en el Estado benefactor.** Ed. Alianza, México, 1991.

Padua Jorge. **Poder local, poder regional**. Ed. El Colegio de México, México.

Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México**. El Colegio de México, México, 1995.

Prats Catalá, Joan. **Reventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública**. Biblioteca de ideas, colección de documentos, Instituto Internacional de gobernabilidad, Barcelona, España, 2000.

Pfeffer Jeffrey. **Organizaciones y teoría de las organizaciones**. FCE, México.

Rebolledo, Juan. **La reforma del Estado en México**. México, F.C.E., 1993.

Rousseau, Juan Jacobo. **El contrato social**. Ed. Porrúa, México, 1971.

Sánchez González, José Juan. **Administración pública y reforma del Estado en México**. Ed. INAP, México, 1998.

Schramn Wilbur. **La ciencia de la comunicación humana**. Ed. Grijalbo, México 1991.

Segovia Rafael. **La politización del niño mexicano**. Ed. El Colegio de México, México.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. Toluca, Mex., IAPEM.

## HEMEROGRAFIA

Camors Jorge. *"La formación, capacitación y actualización permanente del personal de la administración pública"*. Ponencia presentada en el ciclo interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "ética, profesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997.

CIDE. **Gestión y Política Pública**. México, CIDE, Vol. 4, N°2, segundo semestre 1995, p.283.

CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latino*. Documento del CLAD, México, 14 de octubre de 1998.

Delgado, Orlando. **Contrastes. La Jornada**, jueves 22 de marzo de 2001

*El servicio público de carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*. **Revista del IAPEM**, No. 31, México, Julio-Sept. 1996.

Fazio, Carlos. *Destino maquilador*. **La Jornada**, México, lunes 19 de febrero de 2001.

Fazio, Carlos. *En gestación, un nuevo poder: la meta, el Estado empresarial"*. **La Jornada**, México, sábado 26 de agosto.

Gilly, Adolfo. *"El régimen en su dilema"*. **Revista Nexos**, No. 146, febrero, 1990.

Méndez Viera, Sandra. *"Participación ciudadana"*. **Revista IAPEM**, Enero – marzo, 1999, No. 41.

Núñez Estrada, Héctor y Calderón Ortiz, Gilberto. *"Estado y reforma administrativa; iniciativas del régimen de Miguel De la Madrid"* En **Revista A**. Ed. UAM, Azcapotzalco, vol. IV, No. 9, mayo-agosto de 1983.

Programa Nacional de capacitación y Productividad 1991-1994, México, D.F. **Diario Oficial de la Federación**, 19/jun/91.

Rubio, Luis *"Los límites del cambio político"*. Revista **Nexos**, año 16, vol. XVI, No. 187, julio, 1993, México.

Saldivar Américo. **Ideología y política del Estado mexicano**. 2ª. ed., Ed. Siglo XXI, México 1981.

Villoro, Luis. *"Dos ideas del Estado - nación"*. **La Jornada**, México, 9 de mayo del 2001.

Wilson, Woodrow. *"El estudio de la administración"*. **Revista de Administración Pública**. Antología 1-54. 1956-1983. Ed. INAP, México, febrero, 1983.

Apuntes del seminario taller extracurricular "Análisis de políticas públicas para asuntos de gobierno" módulo 1 impartido por el profesor Juan Montes De Oca Malvárez. Periodo del seminario taller del febrero a octubre de 2002.