

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública:

**ÉTICA Y MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.
ESTRATEGIAS PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL. EL CASO DEL MODELO DE INNOVACIÓN Y
CALIDAD GUBERNAMENTAL (PERIODO 2000-2006).**

JOSÉ OROZCO BARRÓN

Coordinador de Tesis: Dr. Roberto Moreno Espinosa.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

	Página
PRÓLOGO	4
INTRODUCCIÓN.	8
I ÉTICA Y MODERNIZACIÓN. ANTECEDENTES, CONCEPTOS E IDEAS.	14
1.1 Referencias históricas de la corrupción.	14
1.2 ¿Qué es la corrupción y la impunidad?	19
1.3 Ética, moral y valores.	22
1.4 Connotación ética del servidor público.	28
1.5 Procesos de modernización y valores éticos.	35
1.6 Características modernas de la Sociedad, el Estado y la Administración Pública.	38
1.7 Debate sobre la corrupción y obsolescencia de la Administración Pública en periodos de transición.	45
Conclusiones.	50
II ÉNFQUEOS INTEGRALES Y MODELOS GLOBALES DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	54
2.1 Organizaciones complejas y enfoque de sistemas.	55
2.2 La Administración Pública Federal como sistema.	57
2.3 La globalización de los sistemas de gestión y Norma ISO.	59
2.4 Calidad y administración de la calidad: La iniciativa privada en las oficinas públicas.	66
2.5 La “Nueva Gestión Pública”.	70
Conclusiones.	73
III DOS EXPERIENCIAS PARA MODERNIZAR LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP).	77
3.1 La Reforma Administrativa.	78
3.2 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	88
3.3 Diagnóstico en la APF para el año 2000.	94
Conclusiones.	100
IV LA VISIÓN MODERNIZADORA EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO (PERÍODO 2000-2006).	102
4.1 EL Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	104
4.2 Programa Nacional de Educación 2001-2006.	106
4.3 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA).	110
Conclusiones.	114

V INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL. LA ADMINISTRACIÓN PARA LA CALIDAD EN LAS OFICINAS PÚBLICAS.	116
5.1 El Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (MIC).	119
5.2 Los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) bajo la Norma ISO y su certificación.	126
5.3 Administración gubernamental para la Calidad.	132
Conclusiones.	137
VI CÓDIGOS DE ÉTICA Y TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL.	139
6.1 Códigos Institucionales de ética y transición.	139
6.2 El Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF (2002).	142
6.3 Gestión para la transición en la administración foxista.	145
Conclusiones.	149
VII PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: LA FORMACIÓN EN VALORES Y CAPACIDADES EMPRESARIALES.	152
7.1 Burocratización y servicio civil de carrera. Antecedentes.	152
7.2 Principios y valores de la profesionalización del Servicio Público.	158
7.3 Profesionalización y capacitación empresarial.	162
7.4 Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.	164
7.4.1 Controversias, ventajas y desventajas.	172
Conclusiones.	176
VIII LIDERAZGO Y TRABAJO EN EQUIPO EN LA “NUEVA GESTIÓN PÚBLICA”.	179
8.1 Connotación de liderazgo.	179
8.2 Estilos de liderazgo.	182
8.3 El Liderazgo en las organizaciones modernas. Un Análisis de Sistemas.	183
8.4 Los equipos de trabajo.	186
8.5 Estilo de liderazgo y equipos de trabajo en la APF, hoy.	190
Conclusiones.	196
CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES.	198
PRINCIPALES FUENTES CONSULTADAS.	205
ANEXO. PROPUESTA DE UN CURSO SOBRE “ÉTICA Y MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”.	

PRÓLOGO

Con el propósito de elevar los resultados y transparentar la gestión pública, desde la década de los ochenta del siglo pasado se recurrió en nuestro país a la estrategia de reducir el tamaño y ámbito de competencia del Estado, a veces por motivos de crisis económica o por una tendencia mundial al libre mercado; posteriormente –y una vez concluido el proceso significativo de reducción del aparato estatal y ante un entorno globalizado, de apertura comercial y privatización–, se impulsó un proceso de “modernización de la gestión pública”, que consistió en trasladar a las oficinas públicas determinados sistemas, modelos, teorías, conceptos, autores, personal, instituciones educativas y recursos financieros de organizaciones privadas.

Aunque ya existían algunas experiencias previas, la implantación de estas estrategias para llegar a ser un país de “clase mundial”, innovador y competitivo, cobró mayor fuerza en el periodo 2000-2006, en el cual y desde la Presidencia de la República, se promovieron y aplicaron al interior de la Administración Pública Federal (APF), modelos de innovación y calidad, sistemas de gestión basados en la Norma ISO, así como un sistema de profesionalización para conformar un nuevo perfil de servidor público, a partir de conocimientos, habilidades, capacidades y valores gerenciales; acciones generalmente dirigidas y supervisadas por empresas consultoras privadas, así como apoyadas por códigos de ética.

Al respecto, cabe hacerse las siguientes preguntas ¿La implantación de estas medidas al interior de la APF obedecieron a la necesidad interna y exigencia ciudadana por mejorar sus resultados y transparentar sus operación, o bien se aplicaron por tendencias, sugerencias o presiones externas, bajo un contexto de globalización, no sólo del mercado, sino de estructuras y sistemas administrativos? ¿Cómo se aplicaron estas estrategias y qué resultados han tenido? ¿Por qué se ha tenido que recurrir a estas herramientas? ¿Qué papel han jugado los códigos de ética en el desarrollo de estas estrategias? ¿Cuenta hoy día nuestra Administración Pública con una estrategia propia y definida de desarrollo o “modernización”, no coyuntural, que combine satisfactoriamente la dimensión técnica y ética y sea

apropiada a sus necesidades y exigencias? ¿Si no es así, qué perfil o rasgos debería tener el servicio público en nuestro país? (**Planteamiento del problema**).

A lo largo del desarrollo del documento trataré dar respuesta a estos planteamientos. De inicio consideramos que este proceso de modernización de la APF (**variable dependiente**), como sistema abierto, estuvo sujeto a la influencia y presión de diversos sistemas, ámbitos o tendencias políticas, económicas, sociales, etc. En la intención gubernamental por “reinventar al gobierno” que le permitiera salir de la obsolescencia y corrupción, se ha considerado como solución trasladar o “innovar”, a partir de la experiencia o lo que está de moda en la iniciativa privada. Aunque el proceso no ha estado exento de dificultades y problemas de adaptación, también se pueden rescatar algunos aspectos positivos y necesarios para mejorar la operación y resultados en el ámbito gubernamental.

Parte central del presente trabajo, es exponer –con una visión crítica y desde adentro del aparato público–, las acciones y resultados de las estrategias para modernizar y transparentar la función pública (periodo 2000-2006), en el ámbito del Ejecutivo Federal; para lo cual se ha buscado demostrar que las estrategias de modernización consistieron básicamente en: **a)** trasladar a la APF teorías, enfoques, modelos o sistemas de gestión, técnicas, principios, conceptos, autores, instituciones educativas, cursos y directivos de la empresa privada; **b)** reducir la estructura y ámbito de operación del Estado, en específico el del propio Ejecutivo Federal, y en contraparte, favorecer el avance de la iniciativa privada en tareas de administración o gestión; **c)** bajo un entorno globalizado y de libre mercado, aplicar localmente estrategias sugeridas por organismos y oficinas internacionales, como el desarrollo de una Ética y profesionalización del servicio público, así como **d)** sensibilizar a los servidores públicos sobre las bondades de los modelos, sistemas y teorías–empresariales y privatizadoras– impulsadas por el gobierno en turno.

Cabe señalar que aunque varios de los temas abordamos por los modelos de innovación y calidad, tales como actitud, colectividad, comunicación, conformidad, estereotipos, expectativas, grupos, habilidades, identidad, liderazgo, trabajo en equipo, valores, entre otros, han sido y son abordados por la psicología social y organizacional y bajo un enfoque conductista, aquí se hará un tratamiento meramente administrativo.

Los resultados de las medidas aplicadas en el periodo 2000-2006 para modernizar la APF no fueron los esperados, entre otras razones, por su orientación empresarial, su carácter impositivo, el desconocimiento y nulo reconocimiento del ámbito público de sus principales promotores y al hecho de no existir una relación directa entre la aplicación de estas medidas y mejoras salariales y en general de desarrollo laboral. Las acciones resultaron ser de carácter coyuntural, se les dio poca difusión y han tenido nula evaluación. La reactivación de la discusión, análisis y reflexión al interior de las oficinas públicas, sobre las formas y herramientas de trabajo y sus resultados, así como mejorar la atención ciudadana e impulso a la capacitación y el desarrollo de la ética en el servicio público, fueron de los aspectos positivos de las estrategias de modernización administrativa en el Gobierno Federal (**Hipótesis**).

Como egresado de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública y en mi condición actual de servidor público, las estrategias para modernizar la APF mediante modelos de innovación y calidad despertaron en mí el interés por el análisis de éstas herramientas para “rescatar” a la administración pública del abandono y corrupción; inquietud que se ha reflejado en la selección y tratamiento de los temas centrales del presente documento de Tesis para obtener la Maestría en Administración Pública.

La formación en el aula y el desempeño del cargo público, ha conformado el contenido, orientación y alcance del presente trabajo; ello significó un proceso de aprendizaje, de afirmación o redefinición de la teoría y práctica administrativa basado en el análisis y comparación de las propuestas administrativas. Esto ha resultado un ejercicio interesante y satisfactorio, no sólo por la posibilidad de acercarse a otros enfoques y perspectivas del quehacer administrativo, sino porque me ha permitido reafirmar mi orientación y formación (teórica y práctica) público administrativa.

La presente tesis tiene como **objetivo general** describir y analizar las estrategias aplicadas en la APF para modernizar la función pública en el periodo 2000-2006, así como presentar la relación existente entre los procesos de modernización administrativa y los valores éticos y cómo estos procesos han derivado en la aplicación de modelos o sistemas de gestión propios de la empresa privada.

Los **objetivos específicos** que se pretenden alcanzar son los siguientes: a) contribuir a la discusión sobre el desarrollo de la administración pública en nuestro país; b) analizar el entorno, ejecución y resultados de las estrategias de modernización llevadas a cabo recientemente en la APF, así como reflexionar sobre su necesidad; c) identificar la correlación que existe entre el establecimiento y difusión de valores éticos en las organizaciones y los procesos de transición; d) reflexionar sobre el perfil del servidor público que se busca desarrollar, bajo un entorno globalizado, de apertura comercial y privatización; e) discutir sobre la ética en el servicio público y f) tratar de contribuir en la conformación curricular en la carrera de Administración Pública.

Por el tipo de objeto de estudio y la información que se tiene del mismo, el tipo de investigación va de lo descriptivo, a lo explicativo y propositivo. La información presentada en esta Tesis, se integró, depuró, clasificó y procesó a partir de fuentes documentales generadas principalmente al interior de la propia APF (fuente primaria); así mismo, se consultaron libros, revistas y notas periodísticas en la materia, para la conformación del marco teórico conceptual. El propósito fue en todo momento argumentar las tesis expuestas e integrar los datos fundamentales, que permitieran explicar los problemas concretos que se plantean y proponer puntos de reflexión y propuestas de solución. El documento tiene el enfoque o análisis de sistemas, no sólo por deseo personal, sino porque el tema lo exige.

Por lo antes señalada, sería bueno incorporar a los programas de formación profesional de nivel medio y superior, materias relacionadas con la ética y estrategias de modernización en el servicio público; ello daría a los estudiantes y egresados de la carrera de Administración Pública un panorama más amplio sobre su ejercicio. Estamos seguros que este tratamiento proporcionaría ventajas en su estudio y práctica.

Finalmente quiero agradecer a mis profesores, hermanos, familiares, amigos, compañeros de trabajo y a todos aquellos que me apoyaron para desarrollar y concluir esta metas; en especial a María José, María Fernanda y María Enriqueta, por su impulso y cariño.

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha estado presente desde la antigüedad hasta nuestros días y su manifestación no es exclusiva de alguna región, país, grupo social o sector de la sociedad. Como respuesta a los actos indebidos de las personas, se han desarrollado una serie de normas, reglas o principios de carácter religioso, ético, jurídico, etc., para orientar, armonizar, equilibrar y sancionar su conducta. En el caso de los funcionarios públicos su manifestación ha sido objeto de especial preocupación y estudio, sobre todo, por sus efectos o impacto en la sociedad y en el propio Estado; en este sentido se han dado también diferentes estrategias para reducir su incidencia y efectos.

Los valores éticos orientan el comportamiento de las personas que forman grupos sociales, los cuales aprendemos y desarrollamos desde y en la familia, escuela, el trabajo y la sociedad, los cuales pasan de generación en generación y nos ayudan a determinar lo que es considerado bueno o malo. Al interior de las organizaciones, la ética no sólo busca guiar la conducta de sus miembros, sino desarrollar valores de afinidad, lealtad y compromiso; en este sentido puede constituir un elemento aglutinador o mecanismo de control, a partir del cual se pueden impulsar estrategias de cambio, pero también el *status quo* o posiciones conservadoras.

Con la aparición del Estado y el crecimiento de sus atribuciones y estructura, aumenta la importancia y número de los funcionarios públicos, sobre todo por su papel y cercanía con quien detentaba el poder público, lo cual generó problemas de prepotencia y deshonestidad. Con el tiempo y contrario a la connotación burocrática (asociada a la corrupción, indolencia y falta de compromiso) apareció la imagen del servidor público, en teoría más cercana a la ciudadanía y por lo tanto ligada a la transparencia, rendición de cuentas y reconocimiento de las responsabilidades y obligaciones del cargo. Es entonces que se habla de una ética de servicio, la cual no sólo hace referencia a la atención de las peticiones ciudadanas, sino al compromiso con la institución de la que forma parte, lo cual implica observar las normas y políticas oficiales.

El término modernización, controvertido (teórica, conceptual y metodológicamente), es utilizado más frecuentemente en tiempos de transición; entendida como proceso permanente de cambio, la modernización tiene aplicación en la sociedad, el Estado y en la Administración Pública. En el caso de esta última, la modernización se ha dado básicamente sobre tres criterios: la reducción de su tamaño y ámbito de aplicación, el uso de herramientas o recursos tecnológicos y el desarrollo de conocimientos y capacidades propias de la iniciativa privada; lo anterior, apoyándose en un conjunto de valores afines.

En este sentido, la difusión de ciertos valores integrados en códigos de ética, han tenido la intención de sensibilizar al servidor público para que acepte, asimile y aplique las estrategias gubernamentales, en específico las que tienen que ver con la innovación y la calidad, con el propósito de instaurar una “nueva gestión pública”. Este proceso ha requerido de un esfuerzo sistemático en la transformación de los valores, que para impulsar el cambio, pero también –y una vez hecho esto– establecer medidas conservadoras; es decir, existe una relación estrecha entre modernización y ética. Cabe señalar que en nuestro país, el tamaño y orientación de la Administración Pública Federal (APF), como rama del Ejecutivo Federal, ha estado ligado a las características del sistema político, a su nivel de desarrollo y estrategias económicas, a las exigencias y necesidades sociales, etc.

En paralelo al desarrollo y complejidad del conocimiento, la ciencia y demás disciplinas, aparecieron enfoques y modelos con similitudes y diferencias en la forma de entender a las organizaciones, entre los que se encuentran el Enfoque de sistemas y los llamados Sistemas de Gestión basados en Calidad, el primero orientado más a la integración, generalización y totalidad y el segundo a la estandarización y globalización. Uno visualiza a la organización como un conjunto e interrelación de partes que componen el todo, con entradas, salidas y procesos internos, es decir, como un sistema abierto, lo cual le permite preservar su viabilidad; el otro pone énfasis y atención a los procesos fundamentales o estratégicos, los cuales incluso deben ser monitoreados y certificados. Como conocimientos y prácticas, ambas visiones pueden favorecer a estabilizar o mantener un sistema (enfoque de sistemas), pero también para generar o promover el cambio y la mejora (sistemas de gestión de la calidad).

En cualquier organización, toda estrategia de cambio o modernización suele tener resistencia y ser controvertida, más cuando no se toma en cuenta la opinión y experiencia de los propios involucrados o receptores, ni se considera la naturaleza, necesidades, debilidades y potencialidades de la propia organización. En el caso de la APF esta situación empeora debido a las limitaciones presupuestales, presiones políticas, el sistema piramidal y de jerarquías verticales, deficientes condiciones laborales de sus trabajadores, etc. En nuestro país, debido a las crisis económicas recurrentes de las últimas décadas, así como a las tendencias y presiones externas de apertura comercial y privatización, se aplicaron medidas para adelgazar el aparato público, así como de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal. Después del periodo fructífero de Reforma Administrativa de los setenta, el desarrollo o modernización administrativa en la APF, se limitó básicamente a reducir el tamaño de su estructura y fortalecer algunos instrumentos de control. A partir de los ochenta y bajo un entorno de crisis financiera y tendencias globalizadoras, la modernización para la administración pública, fue sinónimo de reducción de estructuras, recursos y ámbitos de competencia, así como de abrir la participación en la gestión de los asuntos públicos a la iniciativa privada.

Para el año 2000 y aprovechando el “bono democrático”, la administración foxista incorporó a la agenda oficial, el tema de la modernización administrativa, a través de estrategias de “innovación y calidad” gubernamental. Esta “nueva gestión”, que tuvo como antecedente inmediato al Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), se sustentó en modelos y sistemas de gestión de uso en organizaciones privadas o empresariales; en este mismo sentido, se diseñó la formación del perfil de los servidores públicos, incorporando capacidades y actitudes empresariales. Para apoyar la aplicación de lo anterior se estableció, difundió e impuso un Código de ética, con un doble propósito, como medida de combate a la corrupción y para sensibilizar a los servidores públicos sobre las bondades de las nuevas estrategias gubernamentales.

En el periodo 2000-2006, al igual que en otros sexenios, el Ejecutivo Federal plasmó en los planes y programas de gobierno, la visión que se tiene de la administración pública, los objetivos deseados, así como los medios para ello.

En las diferentes estrategias y acciones gubernamentales y sus respectivos documentos de trabajo analizados en la presente Tesis (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Programa Nacional de Educación 2001-2006, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, Programa de Innovación y Calidad Gubernamental, Sistema de Gestión de la Calidad, Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, entre otros), se manejan de manera insistente no sólo términos como calidad (ética de calidad, política de calidad, objetivos de calidad, gestión de la calidad, manual de calidad y control de calidad), innovación, productividad, nuevas tecnologías, valor agregado, competencia, capital humano, rentabilidad, cliente, producto conforme, certificación, líder, proveedor, alta dirección, reingeniería de procesos, etc., sino también términos como vocación de servicio, compromiso, lealtad, paradigmas, cambio, retos y superación.

En este entorno se ha querido conformar –mediante su profesionalización– un perfil de servidor público propio de estas tendencias y modelos con el apoyo de autores e instituciones educativas que comparten esa visión. Periodo de transición este 2000-2006, para redefinir conocimientos, habilidades y actitudes; para desarrollar capacidades “que demanda el entorno globalizado”, proporcionadas vía Internet, por instituciones educativas extranjeras o nacionales, propiedad o dirigidas por grupos religiosos, sin experiencia o ajenos a la Administración Pública.

La relación existente entre la ética y los procesos de cambio o modernización, se observa también en el diseño de los sistemas de profesionalización, cuyos valores y principios reflejan su orientación y alcance; en su reglamentación se establece y determina: a) el universo de trabajadores que comprende; b) el carácter voluntario u obligatorio de participación; c) la posibilidad de perder el cargo o no, y d) la jerarquía o preeminencia de ciertos factores de evaluación sobre los que se funda (experiencia, antigüedad, nivel o tipo de estudios, competencia, estrato social, etc.).

Al desarrollo de las técnicas y herramientas administrativas, ha correspondido un tratamiento ético del servicio público intermitente, en todo caso, se ha creado un marco de normas, políticas y procedimientos para regular y controlar su desempeño. En la APF es necesario reducir la incidencia de actos de corrupción, sobre todo por su efecto en las finanzas públicas, el deterioro de la imagen gubernamental y el impacto en su operación y resultados.

El documento ha sido estructurado –después de varios ajustes– para su presentación y análisis en ocho capítulos. Los capítulos I y II sirven como marco teórico y conceptual, para adentrar al lector en los temas centrales del documento. En el capítulo I se hace referencia a los antecedentes históricos, conceptos e ideas en torno a la ética y la modernización, su interrelación, las características de la sociedad, Estado y Administración Pública para que puedan ser consideradas modernas, así como los puntos de debate más frecuentes sobre la corrupción y obsolescencia de la Administración Pública en periodos de transición. En capítulo II se presentan dos enfoques integrales y globales, con similitudes y diferencias en la manera de entender y atender a las organizaciones o sistema complejos e interdependientes, como la APF, a saber, el enfoque de sistemas y los sistemas de gestión de la calidad, este último inmerso en un proceso de globalización y liberalización económica.

En el capítulo III se presentan dos experiencias importantes en el desarrollo administrativo en nuestro país, la Reforma Administrativa y el Programa de Modernización de la Administración Pública, antecedentes inmediatos y de características diferentes, las cuales constituyen un punto importante de referencia para entender las acciones subsecuentes de modernización administrativa, a partir de la situación imperante en ciertos rubros de la APF para el año 2000, punto de referencia para evaluar si al día de hoy la situación ha mejorado o empeorado.

En los capítulos IV, V, VI, VII y VIII se describen y examinan las diferentes estrategias de modernización administrativa en el periodo 2000-2006; en el capítulo IV se presenta la visión modernizadora del Ejecutivo Federal, expresada en planes y programas de gobierno, no sólo sobre el tipo de país deseado, sino sobre el perfil de la administración pública y sus funcionarios. En el capítulo V se presenta y analiza la aplicación de dos estrategias gubernamentales recientes para introducir la calidad en las oficinas públicas: el Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental y los Sistemas de Gestión de la Calidad (bajo la Norma ISO), las que han buscado establecer una nueva manera de entender, operar y conducir los asuntos públicos, a partir de una administración de calidad, basada en procesos (productivos) y orientada al cliente. En el capítulo VI se revisa una estrategia hasta cierto punto novedosa en la APF, para volverla más eficiente y transparente, pero sobre todo para facilitar la transición, nos referimos a la implantación, difusión y observancia de

los llamados Códigos de ética institucionales, en específico el Código de Ética de los servidores públicos, difundido a inicios del sexenio 2000-2006.

Una medida fundamental para profesionalizar la función pública en el Gobierno Federal para el periodo 2000-2006, se presenta en el capítulo VII. La instauración del Servicio Profesional de Carrera fue una estrategia del Ejecutivo Federal para desarrollar en el servidor público los conocimientos, habilidades y actitudes con una orientación propia de la iniciativa privada, básicamente mediante cursos y evaluaciones periódicas. Finalmente y en alcance al capítulo anterior, en el capítulo VIII se ha extraído para su análisis un par de capacidades gerenciales que, en el contexto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se han querido desarrollar en las oficinas gubernamentales: el Liderazgo y Trabajo en Equipo. Por último, el presente trabajo ha considerado un apartado para conclusiones generales, otro donde aparecen las principales fuentes consultadas y un anexo que comprende una propuesta de temario de un curso de Ética y modernización de la función pública.

I. ÉTICA Y MODERNIZACIÓN. ANTECEDENTES, CONCEPTOS E IDEAS.

Si uno revisa a lo largo de la historia los diferentes momentos de desarrollo de la sociedad y sus diferentes ámbitos o manifestaciones, nos daremos cuenta que existe una relación entre los procesos de cambio y los valores éticos; estos últimos han sido utilizados para impulsar o justificar transformaciones, o bien para mantener las cosas tal como están. Hablar de valores éticos y de modernización siempre es controvertido, reflejo de ello es la amplitud de obras y riqueza literaria sobre el tema, más cuando se atraviesa por tiempos de transición, periodos en los que surgen formulaciones teóricas para establecer puntos de acuerdo u homologación, a partir de los cuales se promuevan modelos o sistemas (políticos, económicos, sociales, administrativos, etc.).

1.1 REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LA CORRUPCIÓN.

Desde las culturas antiguas ha existido la necesidad de establecer normas, principios, preceptos o reglas para regular y orientar la conducta humana, no sólo como mecanismo de control, ante la manifestación de actos corruptos o indebidos, sino para favorecer la convivencia entre sus miembros. La evolución del *homo sapien* a *homo civilitas* implicó circunscribir los actos individuales y de grupo a determinadas reglas de convivencia y por lo tanto delegar a una instancia externa superior, la autoridad o capacidad de dirigir, controlar y sancionar. Si al principio la autoridad fue asumida o delegada en personas con determinados atributos o características físicas, religiosas o morales, después esta autoridad se trasladó a instancias fijas o instituciones permanentes.

Siglos antes de Cristo, en China ya se buscaba que el gobierno estuviera apoyado por personas con ciertas características éticas y técnicas para administrar los asuntos del Imperio; por otra parte entre los egipcios, asirios y babilonios ya existía preocupación por la actitud y desempeño de los funcionarios, quienes deberían ser imparciales y no recibir regalos, por ser considerado inmoral. En ordenamientos como el Código de Hammurabi¹ o la Biblia, ya se habla sobre la conducta que deberían seguir los funcionarios públicos, así como la sanción por mal desempeño. El legislador Hammurabi, hace referencia en su célebre Código, sobre la actitud que deben tener magistrados y servidores públicos y las sanciones por actuar injustamente frente al débil. La Biblia, como un conjunto de ordenamientos, busca orientar la conducta humana por ciertos caminos; igualmente hace exhortaciones al buen desempeño y actitud recta de la población en general y de los que tienen un puesto o encargo del gobernante.

Entre los Hebreos, el soborno (*mattana*) y las dádivas (*shohadh*) se consideraban inmorales en cuanto que desviaban los juicios de lo recto, por lo que jueces o funcionarios públicos debían evitar negociaciones y componendas con los delincuentes. Eran sociedades que operaban en términos de intercambios regidos por los principios de reciprocidad y poco a poco resultó aceptable que los litigantes ofrecieran bienes a los jueces, a cambio de sus servicios.² Desde la antigüedad se consideró que el desempeño de los magistrados y demás funcionarios debían apegarse a principios morales y de justicia, para crear condiciones de orden y evitar la descomposición; en las Ciudades-Estado griegas, se consideró a los funcionarios públicos un factor importante para prevenir el caos y desorden. Personajes como Platón, Aristóteles, Séneca o Epicuro hacen reflexiones en torno a la ética.

En el Imperio Romano para hacer frente a los excesos y actos de corrupción de los funcionarios, aumentaron los controles y sanciones, se introdujeron reformas al sistema de impuestos y otorgaron sueldos generosos para evitar cualquier tentativa de corrupción; igualmente fue castigada la compra-venta de puestos públicos.³

¹ Existen referencias de que los primeros documentos de contenido ético de los que se tienen noticia, fueron escritos por los habitantes de Mesopotamia, hace unos cinco mil años.

² Casellas Leal, Roberto, *Combate a la Corrupción*, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Documento de Trabajo, s/f., p.10.

³ Específicamente la legislación romana sobre la venta de posiciones públicas llamada *La Novela 8*, emitida por Justiniano en el año 535, alerta contra la recepción de regalos para este fin.

Después de la caída del Imperio Romano de Occidente, en la Europa de la Edad Media, se fue perdiendo el conocimiento y el gusto por la escritura y la lectura. Con una sociedad ágrafa, las consecuencias fueron negativas para la cultura, la educación y la ciencia; también afectó la rendición de cuentas, debido a que, por ejemplo, los administradores de los señores feudales presentaban de manera oral los informes a las personas designadas, las que oían la relación de ingresos y gastos, a estos se les denominaba auditores. Todavía hasta el siglo XII la revisión de las cuentas siguió siendo oral en Inglaterra. La costumbre de llamar auditores a estos revisores de la contabilidad permanece hoy día y su establecimiento fue importante para combatir la corrupción.

Con el crecimiento de las ciudades y la aparición de los Estados nacionales, se desarrolló un grupo de colaboradores ligados a la estructura del poder, de confianza y leales a la autoridad, con reconocimiento, pero también, por la injerencia que tienen en los asuntos públicos, potencialmente sujetos a conductas indebidas. Es por ello que desde la antigüedad ha existido preocupación del propio grupo gobernante y de la ciudadanía, porque el funcionario se conduzca con honestidad y responsabilidad.

Nuestro país no ha estado exento de la corrupción, influyendo en el curso de los acontecimientos que marcaron su historia. Desde la llegada de los españoles a tierras mesoamericanas son conocidas las narraciones y secuelas como la siguiente que habla

...” de aquel derrumbamiento de todo su mundo, en aquel literal despedazamiento de sus dioses, de su vida sagrada y de su vida del sol...” ...”Tenemos, pues, a los indios sobrevivientes, no demasiados, vencidos en su tierra y en sus mujeres y en sus dioses, tenemos a los conquistadores que, aunque siempre brutales...”una vez que terminaron la faena de la conquista decidieron cobrar sus merecimientos”...” con el látigo y con la más antigua máquina de sumar, que son los dedos de las manos, puro exigir oro, buscar oro, saquear oro, inventar oro; y tenemos a los religiosos, los santos, locos o no, de la primera hora”.⁴

⁴ Blanco Moheno, Roberto, *La Corrupción en México*, México, Editorial Bruguera, 1979, pp. 34-44.

En la Colonia, los funcionarios, nombrados por la Corona Española o las autoridades mayores locales, era gente con la encomienda de salvaguardar los intereses de los peninsulares o criollos. Los virreyes, gobernadores, militares, intendentes, presidentes de audiencia, oidores fiscales y demás puestos político-administrativos, conformaron un grupo privilegiado, cuyo abuso y despojo, favorecieron los movimientos de inconformidad. En este periodo se crearon las Visitas y los Juicios de Residencia,⁵ como medio de control y para evitar la corrupción de los funcionarios establecidos por la Corona Española en tierras americanas. Posteriormente el Juicio de Residencia se amplió para los virreyes, gobernadores, militares, intendentes, presidentes de audiencia y oidores fiscales; lo más perseguido eran las faltas administrativas que repercutían en la Real Hacienda. Se llegaba a eximir de la Residencia cuando había pruebas del buen actuar del funcionario.

Era costumbre que los venidos de España, una vez hecho el largo y peligroso viaje y gastado para ello una suma importante de dinero, utilizaran su empleo para recuperar lo invertido o solicitado en préstamo; ello repercutió en la calidad del servicio al público de la autoridad y en el incremento del temor y desconfianza.⁶ Puede considerarse que los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los Juicios de Residencia y a las Visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos.⁷ Otras figuras creadas en esta época, como el Marquesado y el Mayorazgo, han sido consideradas como formas de corrupción, por ser sinónimos de abuso y despojo, la primera hacia los naturales y la segunda hacia los propios hermanos de sangre de los españoles.

⁵ Las Visitas eran despachadas en cualquier momento en que se sospechaba o denunciaba malos manejos, mientras que el Juicio de Residencia sólo se exigía al terminar su mandato la autoridad residenciada y consistía en la revisión de los actos cumplidos por un funcionario público, al terminar el desempeño de su cargo.

⁶ Blanco Moheno, Roberto, *op. cit.*, p. 56.

⁷ *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 13.

El problema de la corrupción fue tan delicado que en la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 212 a 231), así como la de 1824 (artículo 38), ya se exigía responsabilidad de los funcionarios públicos; bajo la Constitución de 1857 se dictaron las primeras leyes en el mismo sentido, de la cual se derivó como la Ley de Responsabilidades de 1870, aunque no existía pena aplicable, ni definían los delitos de carácter oficial;⁸ por su parte, la Ley de Responsabilidades de 1896 hace referencia sólo a los delitos comunes cometidos durante el encargo, la cual es tomada como referencia para hacer la Ley de 1940 y esta a su vez inspiró a la de 1980.⁹

El crecimiento de la economía durante el Porfiriato se debió al fomento y protección de la inversión extranjera, pero también al latifundismo o explotación de millones de mexicanos y necesariamente al contubernio de funcionarios públicos.¹⁰ Fue un sistema o estructura piramidal político-administrativa, en la cual se ligaban presidente, gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales. La Constitución de 1917, señala en el artículo 108 (que corresponde al 103 de la Constitución del 57) que el Presidente sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del fuero común.¹¹

Muchos años después las cosas no han cambiado. La historia reciente nos ha dado elementos para afirmarlo: en Perú el escándalo de corrupción del gobierno de Fujimori, junto con su colaborador Montesinos; en Argentina la aparición de una fuerte crisis económica que deriva en crisis social, atribuida tanto a la corrupción de sus políticos-empresarios y a la aplicación de medidas de corte liberal, sugeridas por los organismos financieros internacionales, dejando al país con las arcas públicas vacías; en los Estados Unidos sobresalen los casos de presunta corrupción

⁸ *Idem.*, p. 33-37.

⁹ *Idem.*, p. 41.

¹⁰ En 1908 John Kenneth Turner escribe en "México Bárbaro", que el soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas, reconocida como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto, además de un privilegio que consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal.

¹¹ En Diciembre de 1982 se hicieron reformas y adiciones a diversos preceptos constitucionales, entre las que estuvieron el establecimiento del título IV, *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, el cual comprende el artículo 108, donde se precisa lo que debemos entender por servidor público; en este sentido se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto bajo la administración de Miguel De la Madrid Hurtado y en el contexto de la llamada "renovación moral de la sociedad".

de las empresas Enron¹² y Worldcom. En oriente también hemos encontrado en los últimos años, casos graves de corrupción, donde se involucran políticos y hombres de negocios, por ejemplo en Corea del Sur y Japón.

En nuestro país no son pocos los casos de corrupción e impunidad vistos; allí están, por citar algunos ejemplos, los casos de CONASUPO, el rescate bancario y carretero, Lanquenu, Isidoro García, Raúl Salinas, Mario Villanueva Madrid, Oscar Espinosa Villarreal, FOBAPROA-IPAB, PEMEX-GATE (1, 2, 3, etc.) Amigos de Fox, Fox, Martha Sahagún, la Biblioteca Vasconcelos, Enciclomedia, los hermanos Bribiesca, aduanas, por citar algunos. Sobran ejemplos de actos de corrupción por parte de servidores públicos, representantes populares, *impartidores de justicia*, empresarios, sacerdotes, deportistas, actores, periodistas, etc., etc., que han caído en actos corrupción; y también muchos que con evidencias no han sido castigados.

1.2 ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD?

La corrupción es un fenómeno que se ha manifestado en todas las épocas, culturas y países, tanto en el ámbito privado como en el público y se expresa en todas las actividades del ser humano. Por su impacto, la corrupción ha orientado el curso de acontecimientos y ha afectado y repercutido en la ética, la moral, la religión, el derecho y la educación. En la actualidad la corrupción tiende a convertirse en una enfermedad social por trastocar los valores éticos que se ven sacudidos ante la pérdida del humanismo y por el avance del consumismo, la tecnificación, el materialismo de la vida cotidiana, expresado en el ánimo de poseer mayor cantidad de bienes en lugar de sabiduría.¹³

¹² Enron fue la empresa que organizó la privatización de la industria eléctrica en Estados Unidos y apoyó con generosos donativos la campaña presidencial de George W. Bush, antes de declararse en quiebra cuando el fisco de aquel país descubrió que había duplicado sus estados financieros para ocultar las pérdidas por más de mil millones de dólares, además de dedicarse al paradójicamente sucio negocio del lavado. Periódico *La Jornada*, Sábado 24 de Agosto de 2002.

¹³ Casellas, Roberto, *op. cit.*, p. 7.

Sobre la corrupción existen muchas definiciones, dependiendo del contexto, época o disciplina; lo que es ético y moralmente correcto en un momento y lugar determinado, después y en otro lugar, puede no serlo. La corrupción es contraria a lo ético y moral; entre los griegos la corrupción estaba asociada a la enfermedad o descomposición de un organismo. Si la corrupción *idem* descomposición, debilita a sistemas u organizaciones, los gérmenes provienen del ambiente que los rodea, es decir de la propia sociedad.

Para Aristóteles la corrupción era la causa del cambio de un régimen político sano a uno enfermo; interpretación que se aplicaría luego al gobierno de las Ciudades-Estado griegas, al considerar los griegos que fuera de ellas reinaba el caos y el desorden, característica de los bárbaros. Los romanos amplían la connotación de la corrupción, al señalar que ya no es un fenómeno de individuos aislados o derivado de una posición interna, sino que tiene un carácter social y externo compartido, tanto así que la palabra provenga del latín *co-ruptus*, es decir, romper algo entre dos o destruir conjuntamente su integridad;¹⁴ en esta relación el corruptor, es el que corrompe o causa corrupción; corruptible es aquel que puede corromperse; corrupto, es aquel que ya está viciado o dañado y la corruptela es la corrupción hecha mala costumbre o abuso ilegal.¹⁵ Esta abstracción o clasificación es sólo para fines de análisis, en la práctica es difícil discernir entre unos y otros por el carácter dinámico y complejo que sume la interacción humana.

La corrupción se asocia a lo sucio, podrido o putrefacto; también se entiende como el vicio introducido a las cosas no materiales;¹⁶ así mismo, se le relaciona a la idea de alterar, deformar, pervertir, dañar, decaer, tergiversar; otra connotación la identifica con el desorden, atraso y obstrucción; es deshonestidad interna¹⁷ en forma de engaño y manipulación. La connotación más conocida se refiere a la acción de sobornar a un funcionario público, o bien, que el funcionario soborne o solicite una gratificación o canonjía para “ayudar” al ciudadano.

¹⁴ *Idem.*, p. 11.

¹⁵ Rances, Atilano, *Diccionario de la Lengua Española*, Barcelona, Ed. Ramón Sopena, 1931, p.197.

¹⁶ García-Pelayo y Gross, Ramón, *Diccionario Práctico Español Moderno*, México, Ediciones Larousse, 1983, p. 129.

¹⁷ Al respecto, el Cardenal de México, Rivera Carrera afirmó que el pueblo está pasando por una situación difícil, ha sido engañado, la pobreza lo invade y ha sido presa de intereses económicos y de la deshonestidad interior (corrupción); agregó, que en ocasiones el pueblo se siente un títere manipulado no ya por los hilos visibles sino por controles remotos. Periódico *La Jornada*, del 25 de Enero de 1999.

Desafortunadamente la corrupción ha sido promovida por las propias autoridades o gobernantes, con leyes o decretos contrarios a los intereses de la ciudadanía, requisitos complicados, o bien como mencionaba Cicerón, mediante la oratoria. Hablar de corrupción implica también tratar el tema de la impunidad, ambas van de la mano, se promueven y auspician mutuamente. La palabra impunidad viene del latín *impunitas* y se refiere a la falta de castigo; el término se refiere a lo que no tiene castigo ni sanción por una falta y/o delito cometido. Con el *homo civilitas* se establecieron normas o preceptos, para armonizar su convivencia y garantizar el desarrollo y supervivencia de la comunidad, lo cual llevó a crear instituciones que vigilaran su cumplimiento, a la vez que se establecieron sanciones o castigos, en caso de incumplimiento, los cuales siempre han tratado de ser evadidos.

La impunidad ha sido considerada desde las culturas antiguas, igualmente una práctica indeseable, porque muchas veces es reflejo de corrupción por parte de las autoridades encargadas de impartir justicia, de ahí que también sea combatida, debido a que fomenta la delincuencia. La corrupción, como forma de descomposición o enfermedad, no tiene posibilidad de erradicarse debido a la impunidad, igualmente el caos y el desorden, causa y efecto de la corrupción, se mantienen y crecen por la impunidad; por ahí se dice que a río revuelto..., ganancia de pescadores. Corrupción e impunidad guardan una relación dialéctica por la cual se influyen y fomentan mutuamente. Si la corrupción no es un fenómeno de individuos aislados y tiene un carácter social compartido, lo mismo pasa con la impunidad; si a la primera se le asocia a la suciedad, la impunidad sería la ausencia de materiales de limpieza. La impunidad, es decir, el no castigo, hace que cada vez sea más atrevido y osado el delincuente y por tanto cada vez más grave y constante el delito. Cuando los sistemas éticos, morales, religiosos o jurídicos observan lagunas, contradicciones o marañas, se fomentan los actos indebidos y por lo tanto la impunidad. Existe un proceso (cíclico) casi natural corrupción-impunidad-corrupción, que como fórmula matemática expresa una resultante derivada de dicha relación:

Delito + impunidad = corrupción

Delito + corrupción = +Impunidad

Corrupción + impunidad = -Castigo

-castigo + corrupción = +Delito

1.3 ÉTICA, MORAL Y VALORES.

En la antigüedad la conducta humana tuvo primero una connotación y orientación religiosa, para armonizar la naturaleza imperfecta humana con la voluntad divina,¹⁸ posteriormente aparecieron los principios éticos, morales y jurídicos, ante la necesidad de establecer condiciones de convivencia y respeto, cumpliendo con los preceptos que de manera individual o colectiva se había dado la persona. El *homo civilitas* implicó evitar la confrontación, establecer límites a partir de un contrato social, con normas que permitieran orientar y sancionar la conducta humana.

Como contrapeso a la corrupción, se fueron desarrollando principios y valores éticos, cuya práctica, estudio y reflexión, es respuesta al caos y desorden que priva en la conducta humana. La búsqueda por comprender racionalmente sus principios tiene sus orígenes en la Grecia Clásica con Sócrates, Platón y Aristóteles,¹⁹ pensadores fundadores de la tradición de la ética filosófica occidental; este pensamiento helenístico se mantuvo durante el periodo romano, pasó por el Medioevo y llegó hasta nuestros días con “la aplicación del razonamiento ético a cuestiones o ámbitos concretos de interés práctico...”²⁰, que pueden ser la pobreza, aborto, eutanasia, sexualidad, igualdad, discriminación, negocios, medio ambiente, guerra, etc.

En la Grecia clásica el estudio de la ética no estuvo asociado a la moralidad, sino a nociones como felicidad, virtud o placer (vida buena); a esto denominó posteriormente García Máñez como la *Ética de bienes*. El pensamiento filosófico occidental de la antigüedad se centró en el bien supremo; por su parte el cristianismo señaló que sólo mediante la salvación podía alcanzarse ese bien supremo, para lo cual debía obedecer los mandamientos de Dios.²¹ Santo Tomás al analizar e integrar el pensamiento griego y la doctrina católica o cristiana moralista,

¹⁸ Midgley, Mary, “El Origen de la Ética”, *Compendio de Ética*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p.1, <http://www.educa.rcanaria.es/usr/ibjoa/et/sing1.html>. Fecha de consulta: 09/12/2004.

¹⁹ Rowe, Christopher, “La Ética de la Grecia Antigua”, *Compendio de Ética, op. cit.*, p.1. Fecha de consulta: 09/12/2004.

²⁰ Cita tomada del Índice del *Compendio de Ética, op. cit.*, p.4. Fecha de consulta: 09/12/2004.

²¹ Schneewind, J. B., “La filosofía moral moderna”, *Compendio de Ética, op. cit.*, p.1. Fecha de consulta: 09/12/2004.

suscribió una concepción racionalista de la moral; ²² por su parte Emmanuel Kant (1724-1804), uno de los filósofos más importantes de Europa, desarrolló una serie de escritos, entre los que se encuentran sus *Fundamentos de la metafísica de las costumbres* (1785), *La Crítica de la razón práctica* (1787) y *La metafísica de la moral* (1797), donde plasmó su posición respecto a la ética. Hay quienes consideran que la ética de Kant sigue siendo el intento paradigmático y más influyente por afirmar principios morales universales sin referencia a las preferencias o a un marco teológico.²³

La filosofía moral moderna se formó a medida que las ideas religiosas parecían cada vez menos capaces de ofrecer una orientación práctica, proceso en el cual la atención de los filósofos se trasladó del problema de la moral del individuo, hacia la moralidad pública.²⁴ En el *Leviatán* (1651) Thomas Hobbes asume que debe existir un poder por encima de los individuos o grupos, capaz de garantizar condiciones de orden y seguridad, para ello, mediante un contrato social, cada persona cede a un soberano, poder y autoridad, por lo cual esta figura suprema regula la conducta.²⁵ En este sentido y por sus implicaciones en la sociedad o en las estructuras económicas, el estudio de la ética se asoció a otros aspectos más terrenales, reflejados en obras como *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber²⁶ o *El Capital* de Carl Marx. Aunque de hecho el propio Weber pone en duda si hay alguna ética en el mundo que pueda imponer normas de contenido idéntico en diferentes circunstancias y tipos de relación.²⁷

²² Haldane, John, "La Ética Medieval y Renacentista", *Compendio de Ética, op. cit.*, p.7. Fecha de consulta: 09/12/2004.

²³ O'Neill, Onora, "La ética kantiana", *Compendio de Ética, op. cit.*, p.8. Fecha de consulta: 09/12/2004.

²⁴ Schneewind, J.B., *op. cit.* p., 1. Fecha de consulta: 09/12/2004.

²⁵ Vélez Mejía, Sara Amalia, "Análisis de la ética y los valores en el proceso de creación del servicio civil de carrera, en la administración pública poblana". <http://www.unpan1.un.org./intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047708.pdf>. Fecha de consulta: 16/03/2007.

²⁶ En esta obra, Max Weber comenta sobre los tipos ideales del llamado burgués, la ética protestante y el capitalismo industrial; es un estudio de la moral que proponían algunas sectas calvinistas de los siglos XVI y XVII para mostrar que la reforma protestante habría creado en algunos países occidentales una cultura social más favorable al desarrollo económico capitalista que la predominante en los países católicos.

²⁷ Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p 160.

Cotidianamente utilizamos indistintamente el término ética y el de moral, generalmente para designar un conjunto de principios, normas, preceptos y valores que orientan y regulan la conducta entre los miembros de una sociedad, o bien a las costumbres o hábitos considerados buenos o negativos. Aunque etimológicamente significan lo mismo (la palabra ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre y la palabra moral, del latín *mos, moris*, que también significa costumbre); en la práctica comprenden aspectos diferentes: la ética se refiere más a la conciencia y principios que nos vienen del interior, por su parte la moral tiene que ver con la manifestación o expresión de la conducta externa en la sociedad.²⁸ Si la moral nos lleva a reflexionar sobre la actitud o conducta a tomar, por su parte la ética lo hace del porqué de esa opción.

A la ética se le entiende más como la reflexión (interna) de la conducta o hábitos, que pueden ser considerados buenos o malos, de acuerdo a una serie de valores, principios o normas, los que se transmiten de generación en generación. Como área del conocimiento, en específico de la filosofía, la Ética tiene diferentes connotaciones; una de ellas la considerada como una ciencia que se ocupa de las normas de la conducta,²⁹ en términos de lo que se considera bueno o malo, otra la reconoce como parte de la filosofía que trata sobre la moral;³⁰ igualmente es considerada como la disciplina que estudia la intencionalidad de los actos humanos mediante una reflexión filosófica de la moral;³¹ en este sentido la ética se interesa por las normas de conducta de las personas que forman grupos sociales. Se dice que una conducta es ética, cuando es considerada buena o correcta.

Como disciplina, la Ética guarda relación con otras ramas de conocimiento, como la Psicología, Biología y Medicina; en las Ciencias Sociales se le trata en términos de la evolución de las ideas morales, humanistas, costumbres y a la forma en que se organiza la sociedad humana para evitar los conflictos y asegurar la paz y la convivencia, por lo que está inseparablemente ligada a los problemas éticos.³²

²⁸ "La Ética". [http:// www.monografias.com/trabajos6/etic/etic.shtml](http://www.monografias.com/trabajos6/etic/etic.shtml). Fecha de consulta: 05/03/2007.

²⁹ Vélez Mejía, Sara Amalia, *op. cit.* Fecha de consulta: 16/03/2007.

³⁰ Rancés, Atilano, *op.cit.* p. 323.

³¹ *Mi Código de ética*, Manual del participante, Área Institucional, México, D. F., Dirección General de Personal, Secretaría de Educación Pública, 2003, p. 8.

³² Hobbs, Nicholas, "Ética: Problemas éticos en las ciencias sociales", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, dirigida por David L. Sillis, España, Ed. Aguilar S. A., 1979, tomo IV, p. 613.

La ética en el ámbito social está conformada por una serie de valores que orientan el comportamiento de las personas que forman grupos sociales; éstos los asimilamos, aprendemos y desarrollamos en la familia, escuela y la sociedad, pasan de generación en generación, aunque también pueden variar de un lugar a otro o de una época a otra, debido a que están confluídos por circunstancias históricas, culturales, políticas, religiosas o económicas;³³ los valores se expresan en usos y costumbres, en la acción moral.³⁴ Por ejemplo, en el ámbito laboral, las actitudes, conductas y costumbres implican la combinación de valores adquiridos en familia, escuela y sociedad, con hábitos, normas y políticas existentes.

La evolución de la sociedad ha implicado la evolución de determinados valores. Autores como Herman Heller señalan que al parecer el “*homo economicus*” de fin de milenio, necesita volver a su forma de convivencia original, en donde no se dé el predominio de las ideas de productividad, consumo y finalidad,³⁵ propias de determinados modelos económicos y culturales. Sobre los valores existen varias connotaciones, de acuerdo a la disciplina o ámbito que se trate, así se le puede considerar de manera escueta como intereses, gustos, preferencias, deseos y atracciones; valorar es sinónimo de apreciar, estimar generalmente lo bueno; también se le asocia a medir, valorar o evaluar, de acuerdo a ciertos parámetros; en la rama económica se entiende por valor, al costo o importe de algún bien o mercancía, el cual tiene que ver con su grado de utilidad o aptitud, para satisfacer necesidades o proporcionar bienestar o deleite.³⁶

La ética y moral se integran por un grupo de valores y “representan lo que un grupo de personas considera como bueno y deseable para su convivencia y desarrollo”.³⁷ Los valores nos ayudan a regular nuestros impulsos e influyen para que nuestro comportamiento sea selectivo.³⁸ Aunque existen valores universalmente aceptados, (libertad, honestidad, lealtad, respeto, honradez, verdad, etc.), hay otros que pueden

³³ Varios escritos de Max Weber y Carlos Marx se orientaron a estudiar la relación entre los intereses éticos y los económicos.

³⁴ Emmet, Dorothy, “Sistemas éticos y estructuras sociales”, *Enciclopedia Internacional, op. cit.*, tomo IV, p. 610.

³⁵ Heller, Herman, México, *Teoría del Estado*, F.C.E., 1983, p. 127.

³⁶ *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, SHCP, Subsecretaría de Egresos, s/f, p. 337.

³⁷ *Mi Código de ética, op. cit.*, p.6.

³⁸ Williams, Robin M., Jr, “Valores”, *Enciclopedia Internacional, op. cit.*, tomo X, p. 607.

no ser compartidos o aceptados por todos; inclusive dentro del mismo grupo o comunidad, la jerarquía que le asignen sus miembros variará; la existencia y ordenación de un tipo específico de valores (económicos, estéticos, religiosos, políticos, éticos, culturales, etc.), nos permiten determinar entre lo principal y lo secundario, lo tolerante con lo inaceptable, lo útil con lo innecesario, lo bueno y lo malo.

En Alfonso Reyes el valor de respeto es fundamental para la convivencia armónica, el cual se va ampliando en círculos concéntricos cada vez más amplios, primero es el respeto de cada ser humano a sí mismo, esto se refiere a la dignidad de la persona; luego el respeto a la familia, que es aquello que nos rodea inmediatamente y donde se dan obligaciones recíprocas; después viene la relación de respeto con la sociedad, la cual es más compleja; luego se pasa al respeto de la sociedad organizada en Estado, es decir, al gobierno con sus leyes, en donde se sanciona a quien las viole. Para este autor la paz es el sumo ideal moral y el respeto a la especie es el respeto al trabajo humano.³⁹

Las organizaciones o instituciones, necesitan también de valores, que orienten y guíen sus acciones para darles identidad, mejorar sus resultados, hacer frente a procesos de transición o transformación; en este sentido se han convertido los valores en instrumentos de orientación de conductas, hacia metas determinadas, hacia el cambio o para el mantenimiento de las condiciones existentes, aunque posteriormente pasen de una organización y acción orientada a valores (autoridad tradicional y autoridad carismática), a una organización y acción orientada a objetivos (autoridad racional-legal).⁴⁰ Por su parte, la ética moderna (influida por el psicoanálisis de Sigmund Freud), atribuye el problema del bien y el mal a una lucha o controversia interna del individuo, entre satisfacer los instintos o deseos, con el yo social, donde se controla o reprime la mayoría de los impulsos;⁴¹ aunque apreciaciones recientes consideran que las motivaciones individuales surgen de la familia, iglesia, escuela y los medios de comunicación.⁴²

³⁹ Reyes, Alfonso, *Cartilla Moral (1944). La X en la frente, Nuestra Lengua*, México, Asociación Nacional de Libreros, col. Día Nacional del Libro, 1982, pp. 17-37.

⁴⁰ "Weber". http://es.wikipedia.org/wiki/Max_Weber#Max_Weber_y_la_teor.C3.ADa_de_la_burocracia. Fecha de consulta: 13/11/2007.

⁴¹ Vélez Mejía, Sara Amalia, *op. cit.* Fecha de consulta: 16/03/2007.

⁴² Casellas, Roberto, *op.cit.*, p. 26.

Aunque los valores pueden variar y estar sujetos a cambios que se dan en la cultura, la tecnología, las relaciones económicas y de producción, entre otros, se considera que en las últimas décadas el proceso se ha acelerado; específicamente los medios de comunicación, en especial la televisión, se ha convertido desgraciadamente en el gran formador o deformador de valores, por el contacto e impacto que tiene con el grueso de la población.

Existe una estrecha relación entre la ética, moral y educación. De hecho desde los antiguos griegos, creadores del mundo cultural y moral occidental en el que vivimos, utilizaron la educación para transmitir el *ethos*. “El hombre debe educarse para el bien”... “es la educación moral lo que nos permite dar sitio a cada cosa”, afirma Alfonso Reyes, quien considera a la moral como una *Constitución no escrita*,⁴³ con preceptos de validez universal para todas las personas, que buscan asegurar el cumplimiento de lo que se llama *bien*, el cual no tiene nada que ver con el interés particular y donde la moral tiene como propósito armonizar cuerpo y alma, materia y espíritu en el ser humano, es decir, la moral ayuda a armonizar o equilibrar las necesidades materiales y espirituales.

En los últimos años, el interés por tratar la ética y temas afines, se ha reflejado en la realización de un gran número de libros, conferencias y atención en círculos académicos y gubernamentales. En las oficinas públicas se han llevado a cabo ejercicios, dinámicas o cursos para desarrollar valores institucionales, mediante o códigos de ética, con lo que se busca desarrollar una ética de servicio, atención al cliente, etc. Si la ética se interesa por las normas de conducta de las personas que forman grupos sociales, podemos entender a la ética del servicio público como el conjunto de valores que orientan la conducta de aquellos que tienen un cargo público, además de las normas, directrices y políticas que regulen su desempeño. Derivado de la discusión y tratamiento de estos temas tan delicados, se han generado (sobre todo en los medios de comunicación) ciertos paradigmas, ideas controvertidas o erróneas, sobre la corrupción, las cuales se comentarán más adelante.

⁴³ Reyes, Alfonso, *op. cit.*, p.9.

1.4 CONNOTACIÓN ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Desde la antigüedad el papel del funcionario público ha sido objeto de especial atención, por su participación en el cumplimiento de los fines del Estado y la relación que tiene con la sociedad, convirtiéndose en enlace o intermediario entre la autoridad y la sociedad. Este grupo de trabajadores con los que cuenta la Administración Pública para el desdoblamiento de sus funciones, es y ha sido objeto de estudio y análisis por parte de investigadores, en cuanto fenómeno sociológico, psicológico, político, jurídico, entre otros, cuya actitud y comportamiento resulta *sui generis*, por sus características propias.

Debido a que el cargo público exige compromiso y lealtad en el ejercicio de sus funciones, el “burócrata”, está sujeto a una infinidad de normas, políticas, directrices e instrucciones, mecanismos de control y condicionamiento, lo cual supone la pérdida de su individualidad y libertad en la toma personal de decisiones; pero por otro lado, proviene y pertenece a un grupo social, con sus propias costumbres, reglas, valores, cultura y necesidades. Siempre sujeto al potencial escrutinio (jurídico, ético, técnico, político y económico) de la propia autoridad y la sociedad, el cargo público ha sido dotado de cierta autoridad, capacidades e insumos técnicos y materiales, aunque en menor medida se ha desarrollado la ética de servicio público.

En cuanto a los términos de servicio público y servidor público, es necesario hacer algunas consideraciones. Al servicio público se le entiende de diferentes maneras, una de ellas la define como el conjunto de bienes y servicios que proporciona el gobierno, de manera directa o a través de terceras persona o concesionario (alumbrado, limpia, agua, seguridad, etc.); otra acepción la relaciona con la función pública, el desempeño o ejercicio del encargo que tienen los trabajadores adscritos en alguna oficina gubernamental y reciben a cambio una contraprestación monetaria; por su parte el *Glosario de Términos usados en la Administración Pública Federal*, considera el servicio público como una...,”Prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la Administración Pública o los particulares mediante concesión...”⁴⁴

⁴⁴ *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, op. cit., p.312.

En nuestro país el término de servicio público lo encontramos en diferentes documentos jurídico-administrativos, entre los que están la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de forma frecuente se encuentra en los artículos 3º, 27, 73, 108, 115, 123; por ejemplo, el artículo 115 señala que los municipios, con el concurso de los Estados, cuando se considere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y el alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su Artículo Décimo, Párrafo Tercero, establece que "Para los efectos de esta ley, se entiende por Servicio Público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo". El artículo 108 constitucional considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados y en general toda personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal y servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados o toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Para el ciudadano común, el servidor público es aquel trabajador del gobierno (a nivel federal, estatal o municipal) que atiende o proporciona algún trámite o servicio de manera directa, sobre todo en ventanilla o al público. Generalmente no se considera o identifica como servidor público al empleado o directivo de las empresas privadas, que tienen la concesión de proporcionar determinados bienes y servicios

de carácter público. El término de servidor público busca suplir y englobar a las denominaciones de funcionario público, empleado de gobierno, trabajador al servicio del Estado y burócrata. En nuestro país generalmente se considera al funcionario público como aquel ubicado en puesto medio y superior; en países como España el término se usa indistintamente para designar al trabajador gubernamental de cualquier nivel de gobierno y jerárquico; por su parte, el empleado se refiere más para designar a los de nivel operativo; cuando se habla de trabajador al servicio del Estado, se hace referencia a su adscripción, patrón o quien sirve. Por otra parte, de origen peyorativo, hoy se sigue utilizando el término *burócrata*, quizá más que otras décadas.⁴⁵

En sentido amplio, la ética pública se constituye por factores internos y externos que caracterizan al trabajador; en el primero caso tenemos sus valores, intereses y motivaciones, así como sus conocimientos, capacidades, habilidades y experiencia; ya sea que cuente con ellos o requiera desarrollar, para mantener el cargo o mejorar su nivel jerárquico y salarial; el entorno laboral o el sistemas administrativo donde se desenvuelve, constituyen el factor externo, del cual provienen exigencias, presiones y condicionantes de esta ética pública, conformado por el conjunto de normas, políticas y disposiciones oficiales, que norman y regulan su desempeño, así como costumbres y hábitos creados y reproducidos a lo largo de años en este entorno.

La connotación o perspectiva ética del servicio público, busca además de transparentar su ejercicio, facilitar la aplicación de estrategias de desarrollo técnico-profesional; en esta dialéctica, la perspectivas ética y técnica se retroalimentan y apoyan mutuamente; un programa de modernización y profesionalización del servicio público, requiere necesariamente de un grupo de valores, que faciliten su cumplimiento, aunque también el aumento de la importancia de la formación profesional y la especialización técnica, puede dificultar la práctica de ciertos principios.⁴⁶

⁴⁵ El término lo emplean además del ciudadano común y los medios de comunicación, algunos servidores públicos de nivel superior, incorporados recientemente a la APF y provenientes de la iniciativa privada o los despachos o consultorías encargadas de elaborar los diferentes planes y programas de gobierno.

⁴⁶ Bendix, Reinhard, "Burocracia", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, op. cit., p.103.

En los últimos años y ante una pérdida de confianza de la imagen gubernamental, se ha querido mejorar la imagen del burócrata, dándole una perspectiva o imagen ética, para lo cual se ha creado el término servidor público. Por ejemplo, en el periodo 2000-2006, al interior de la APF, se ha tratado de desarrollar una ética de servicio público; es decir, se trató de modificar la perspectiva o imagen de trabajador al servicio del Estado, por la de trabajador al servicio de la ciudadanía. Igualmente como estrategia para resolver algunos problemas de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la Administración Pública, se ha impulsado en las últimas décadas la connotación de servidor público y ética del servidor público.

Lo anterior se ha dado en paralelo a la introducción de teorías, modelos, sistemas de gestión, conceptos y autores propios de la empresa privada, que promueven el cambio, innovación, calidad, productividad, desarrollo de capacidades, etc. En el periodo 2000-2006, se aplicaron de manera más insistente, aunque no en todas las dependencias de la APF, sistemas de gestión propios o de moda en la iniciativa privada, a la vez de tratar de desarrollar un perfil de servicio público apropiado a estas exigencias, es decir, basado en técnicas y apoyado en valores, con el propósito de estandarizar, regular y controlar la función pública, en un tiempo coyuntural y/o limitado a un espacio y periodo determinado.

La APF, receptora y promotora de estrategias de desarrollo establecidas en los planes y programas de gobierno, también recibe la influencia de modelos de desarrollo administrativo, los cuales debido a su relación con la política y economía pueden acelerarse o bien detenerse o hasta olvidarse. La llamada “nueva gestión pública” del periodo 2000-2006, implicó trasladar los principios de innovación y la calidad a las oficinas públicas, situación que coincidió en una mayor incorporación de empresarios o de perfil empresarial a este ámbito. Estos fenómenos fueron construyendo el perfil ético del servidor público, no exento de contradicciones, por el desconocimiento de la administración pública y su tendencia privatizadora, sino por estar inmersos en procesos electorales turbios y cuestionados, lo cual les resta autoridad de dirección en las estrategias para modernizar y transparentar la función pública.

Porque una cosa es el político-candidato y otra el administrador público; el primero ofrece, utiliza la mercadotecnia y los medios, para ganar una elección, incluso a sabiendas de que no podrá cumplir totalmente lo ofrecido; el administrador público debe sustentar su cargo en la racionalidad, seriedad y cumplimiento del marco legal que lo rige. En el político, el fin justifica los medios y se quiere ganar a como de lugar, no importa que el triunfo “aiga sido como aiga sido”; el administrador público requiere de certeza, conocimiento, imparcialidad, ética pública y de una visión más amplia, de mediano y largo alcance, que inspire confianza y respeto. Por lo observado en los últimos años en nuestro país, un político-candidato que haya tenido éxito en las contiendas o procesos electorales, no necesariamente puede ser un buen administrador público. Si se quiere que el Gobierno deje de ser una fábrica de nuevos ricos,⁴⁷ se tiene que dejar de ver a este como un botín post electoral, sobre todo en un periodo que se quiere erradicar el disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada.⁴⁸

El político y el administrador público son considerados por muchos, corruptos; igualmente son blanco –no con poca razón– de ataques y desprestigio; cuando coinciden el poder político y poder económico, lugar en el que también se diluye la línea que separa al empresario, al político y al administrador público, se crean condiciones poco propicias para una función pública transparente, racional y eficiente.

¿La función pública corrompe o bien se corrompe? Para algunos, la función pública es la que corrompe (agente activo) y para otros los individuos corrompen a la función pública; en el primer caso, se supone la transparencia y honestidad previa de los individuos que han decidido integrarse a dicha actividad y que, derivado de su incorporación a éste ámbito se corrompen, es decir, el agente corruptor activo es la función pública, en tanto que el agente pasivo, es el individuo; bajo la segunda premisa, el individuo que ingresa a ella es el agente corruptor, es decir, ya está viciado o maleado, en tanto que el objeto o agente pasivo o corruptible es la función pública. Una tercera posición, involucraría la influencia mutua.

⁴⁷ Al presentar su Segundo Informe de actividades el entonces Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, señaló que los gobiernos deben dejar de ser fábricas de nuevos ricos.

⁴⁸ Al respecto ver la colaboración de Gabriel Zaid denominada “La propiedad privada de las funciones públicas”, *Revista Vuelta* número 120, Noviembre de 1986. <http://www.letraslibres.com/index.php?sec=22&autor=Gabriel%20Zaid>. Fecha de consulta: 05/12/2007.

Hay quienes consideran que la corrupción ha penetrado profundamente a las instituciones “porque el sistema político mexicano está altamente centralizado y se carece de un servicio profesional de carrera”.⁴⁹ Por la estructura y forma de organizarse, se considera que en la administración pública, existen una especie de círculos de corrupción, cuya existencia se apoya en las estructuras formales (estructura orgánica, manuales de organización y procedimientos, plantilla de personal, jerarquías, etc.), aunque también puede abarcar los ámbitos informales. Son círculos viciosos que implican la participación directa o indirecta, así como la aceptación voluntaria o bajo presión de los integrantes; son redes que se extienden, son acuerdos, convenios, asociaciones y confabulaciones.

En las últimas décadas el perfil del servicio público, ha sido influido por comentarios y sugerencias de agencias, oficinas u organismos internacionales,⁵⁰ que han propuesto iniciativas para el combate a la corrupción y la transparencia en la gestión pública, sobre todo por sus efectos nocivos en el ámbito de los asuntos públicos del país⁵¹ y por significar a nivel mundial un grave problema para los Estados y sus gobiernos, se han creado instancias internacionales para su tratamiento, pero sobre todo porque impacta en las transacciones comerciales de las empresas, de allí que se haya convertido en agenda internacional, lo cual se ha reflejado en una serie de normas y reglas para ser adoptadas internacionalmente, tendientes a frenar y corregir las manifestaciones de corrupción en la iniciativa privada y el gobierno.

Entre las acciones que han llevado a cabo estas organizaciones o agencias están: **a)** configurar y crear instrumentos anticorrupción; **b)** definir lo que es función pública; **c)** precisar los bienes que se sujetarán a las disposiciones correspondientes; **d)** establecer medidas para crear y mantener normas de conducta en el cumplimiento de las funciones públicas; **e)** proponer sistemas adecuados para la recaudación y control de impuestos; **f)** impulsar medidas preventivas y apoyo a la probidad del

⁴⁹ Referencia tomada del Informe “Seguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Desafíos para México y Estados Unidos”, elaborado por un grupo de investigadores de la Universidad de Georgetown y académicos del CIDE, en el que se menciona que las instituciones judiciales y de procuración de justicia han actuado inadecuadamente y que el país está pasando por una transformación política y económica que ha generado muchos problemas. Revista Proceso No. 1272 (18 de Marzo del 2001), p.11.

⁵⁰ Entre los que están la organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana para la Lucha contra la Corrupción, Transparencia Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

⁵¹ Tomado de una nota de Raymundo Rivapalacio del Diario *Crónica* del 3 de Noviembre de 1997, p. 8.

servicio (por ejemplo la remuneración equitativa) y **g)** prevenir la creación de organismos de control superior, a la vez que se han hecho precisiones jurídicas y adaptaciones legislativas sobre el soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, extradición y asistencia y cooperación en el lavado de dinero.⁵²

Los organismos orientados al comercio y economía, reconocen la necesidad de un entorno estable y transparente en las transacciones comerciales internacionales para movilizar inversiones, recursos financieros, tecnología y conocimientos especializados. Para instituciones como el Banco Mundial, la corrupción es causa de inquietud, ya que es considerado un mal oneroso para el desarrollo de los países, porque afecta el Estado de Derecho, desvía recursos y aleja las inversiones. El organismo señala que la corrupción afecta negativamente la asistencia para el desarrollo, por lo que para combatirla recomienda privatizar, descentralizar, modernizar la recaudación fiscal, avanzar en el servicio civil de carrera y en la reforma judicial, para que se conduzcan con independencia frente a la política.

Debido a que parte del problema de corrupción en la APF tiene su germen en los mecanismos tradicionales de ingreso y ascenso, en el centralismo y autoritarismo, debe propiciarse la participación de la sociedad civil en la implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con el servicio profesional de carrera.⁵³ Es ético el servicio público que revalora la experiencia, el conocimiento y práctica pública, que reconoce el buen desempeño, evita la apatía y fomenta la democracia, el trabajo en equipo y la confianza. En el siglo XIX se plasmó en pocas líneas cómo debería ser un servidor público:

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulso de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley les señal.” (Benito Juárez)

⁵² Casellas, Roberto, *op. cit.*, pp. 21-26.

⁵³ Al respecto ver el trabajo del Dr. Roberto Moreno Espinosa “*El papel de la sociedad civil en la implementación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal*”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047439.pdf>. Fecha de consulta: 07/12/2009.

1.5 PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y VALORES ÉTICOS.

¿Qué es la Modernización? Existen muchas connotaciones del término modernización, resultado de igual número de trabajos, en los cuales se han vertido ideas en torno suyo, desde perspectivas muy diversas. Esta riqueza literaria sobre el tema, radica exactamente en su carácter controvertido, más cuando se atraviesa por tiempos de transición y cambio. Sobre el término, no existe un verdadero consenso en los aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos del mismo; lo que se ha dado, a pesar de la inexistente formulación teórica unánime, es un progresivo acuerdo sobre las características comunes que deben tener, por ejemplo, los Estados, sociedades e instituciones para que puedan ser consideradas modernas.

De manera escueta se entiende por modernizar la acción y efecto de actualizar o renovar, en dar forma o aspecto moderno a lo antiguo;⁵⁴ moderno también es un adjetivo que se utiliza para designar algo que pertenece a la época reciente o existe desde hace poco tiempo; en este sentido la modernización es el proceso de adaptar, actualizar, revisar, innovar, rediseñar, reformar o transformar algo o alguien; modernidad es aquello que se encuentra en estado o estatus moderno; recientemente al término modernización se le asocia con ideas de avance, desarrollo, mejora y se aplica como antónimo de obsoleto, rezagado, atrasado, desgastado y hasta corrupto.

La modernización, de acuerdo a Lerner, es “el término actual para designar un viejo proceso”⁵⁵ y aparece –de acuerdo a este autor– a partir de reacomodos geopolíticos y económicos en el mundo, provocados por el colonialismo, imperialismo, guerras mundiales, repliegues y despegues económicos de ciertos países, sobre todo a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, cuando se replegaron las potencias europeas y aumentó la presencia estadounidense, dando pie a lo que entonces se llamó la “occidentalización”, entendida esta como la fusión de ambas alternativas y ámbitos geográficos de poder.

⁵⁴ Rancés, Atilano, *op. cit.*, p.485.

⁵⁵ Lerner, Daniel, “Modernización” *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, *op. cit.*, Tomo 7, p. 169.

Luego el término resultó limitado para abarcar las transformaciones en países ubicados fuera de occidente, como por ejemplo el caso de la URSS y Japón; como respuesta de ello surge el nuevo término, el cual engloba similitudes de aspiraciones y es una medida comparativa de los niveles alcanzados en su desarrollo.

De acuerdo a Lerner, a la modernización es un proceso permanente de cambio por el que las sociedades menos desarrolladas buscan adquirir las características de las sociedades más desarrolladas;⁵⁶ proceso en donde las primeras reciben las imágenes de las segundas, a través de la planeación o planificación, con lo cual se van acercando a lo que quieren llegar a ser, creando su propio futuro (Visión). Si la modernización se considera un modo de pensar o visión permanente de una sociedad sobre un futuro altamente deseado, ello implica un esfuerzo sistemático de transformación continua de valores sociales, aunque desafortunadamente la mayoría de las sociedades esperan alcanzar en años, la modernidad que las sociedades más desarrolladas lograron en siglos.⁵⁷ Ya el mismo Marx manifestaba esta idea al señalar que... “Los países industrialmente más desarrollados no hacen más que poner delante de los países menos progresivos el espejo de su propio porvenir”.⁵⁸

Si bien es cierto que por la complejidad en el tratamiento de la modernización, no existe un marco teórico y conceptual generalizado o aceptado, por otra parte se ha dado un progresivo consenso sobre las características comunes de las sociedades modernas, utilizando puntos comunes o acercamientos como un parámetro o variable generalmente aceptado, para determinar el nivel de modernidad, tal es el caso de los relativos al desarrollo económico, tecnológico, etc. Hoy y desde hace tiempo, se tiene la idea o visión de lo moderno como la meta o fin a lo que hay que llegar y no tanto como un proceso, más complejo y orientado bajo ciertas premisas; es decir, no se le visualiza como el medio o el camino, sino la meta.

El término de “moderno” también ha sido utilizado para encasillar, caracterizar o ubicar determinadas corrientes o posiciones políticas, económicas, artísticas, filosóficas, etc. También hay quienes consideran que la modernización es el disfraz

⁵⁶ Lerner, Daniel, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁷ *Idem.*, p 170.

⁵⁸ Marx, Carlos, *El Capital. Crítica de la economía política*. Prólogo. México, F.C.E., 2001, p. XIV.

más utilizado para justificar prácticamente todo.⁵⁹ La forma “moderna” que asuma una organización en un momento determinado, puede ser obsoleta después; por ejemplo en Weber la forma burocrática era el tipo de organización más eficiente de una sociedad moderna. Luego entonces ¿por qué tratar de definir hoy algo como moderno, si mañana probablemente será obsoleto? A pesar de la polémica y falta de consenso, por su definición, incluso sobre la utilidad de ello, es necesario acercarnos al tema en sentido de las repercusiones que estas tendencias tienen en ámbitos específicos de interés, como la administración pública o en la educación; sobre todo porque encontramos muchas experiencias de teorías, conceptos y metodologías a las que se les ha dado la fachada de “innovadoras” o “modernas” pero en realidad no lo son tanto; o bien sistemas “innovadores de gestión” conviviendo o junto a sistemas tradicionales de administrar; estos últimos por cierto, relativamente en desuso y olvidados, aunque hayan pasado la prueba del ácido del tiempo y demostrado, años después, que siguen siendo útiles y vigentes.

Lo moderno también se asocia o identifica con lo empresarial, con la iniciativa privada, de la escuela privada, así como de teóricos y teorías que propugnan por el libre mercado, la privatización, la uniformidad y lo global. En este sentido la modernidad (lo privado) compite con lo obsoleto (público). Las estrategias de modernización busca acelerar cambios por ejemplo en el ámbito educativo, donde se considera que... “La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa”.⁶⁰

⁵⁹ De acuerdo a Carlos Fernández Vega la modernización es el disfraz más utilizado en los últimos 25 años para justificar prácticamente todo. La Jornada, 24 de Marzo del 2008.

⁶⁰ *Carrera Magisterial, Antología*. Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, Secretaría de Educación Pública, México, 2001. p. 12.

1.6 CARACTERÍSTICAS MODERNAS DE LA SOCIEDAD, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La transferencia de características de las sociedades avanzadas a las que están en proceso, requiere de una transformación en el receptor, sobre todo, como lo menciona Lerner, de valores; por lo que el proceso de cambio llamado modernización, debe crear sus propias condiciones para su crecimiento, en donde los promotores del proceso, como los destinatarios, deben de comprender y aceptar nuevas reglas de juego y orientar su comportamiento a la consecución de metas generales, en cuyo proceso debe haber un cambio en la estructura del poder, en la cultura, en la educación, capacitación, etc.

Cuando en toda sociedad, como cualquier sistema abierto, aparecen aspectos o fenómenos entrópicos en su interior (desorden, lentitud, complejidad, corrupción, etc.), se considera necesario corregir la situación mediante su adecuación, reforma o modernización. Es lógico pensar que las sociedades consideradas modernas, pueden afrontar con mayor éxito las necesidades de cambio, que las menos desarrolladas, porque ya cuentan con la infraestructura para ello y sobre todo la actitud y valores de la gente. Las primeras han creado instituciones que generan las condiciones del cambio auto mantenido, las cuales han querido ser adoptadas con relativa celeridad por las segundas, aunque con poco éxito. Aquí nos encontramos ante un desequilibrio entre el poder y el querer, entre el cambio planeado, paulatino y a largo plazo y el de tipo coyuntural, político o por tendencia, moda o presión.

En el proceso de traslado de imágenes de las sociedades más desarrolladas a las menos desarrolladas, juegan un papel vital factores como los medios de comunicación, la educación, la capacitación y la mercadotecnia,⁶¹ ya que aceleran los deseos de lograr algo que espacial o temporalmente se ve lejos, pero se plantea como factible de alcanzar.

⁶¹ Algunos críticos del modelo capitalista y en especial de la filosofía y estrategias en las que se conducen las grandes corporaciones, señalan que en realidad cuando uno les compra, no les compra un producto, sino un modelo de vida.

El traslado de la modernidad viene junto con el impulso de determinados modelos económicos, que buscan dar respuesta a exigencias y necesidades internas y externa de manera inmediata sin las condiciones ni medidas (profundas o de mediano o largo plazo) para ello. Recapitulando, aunque cada Sociedad presenta particularidades derivadas de su situación específica o nivel de desarrollo, se considera que ésta es moderna cuando:

- √ Se ha dado a su interior una transformación en los valores y en el comportamiento (productivo) de sus miembros.
- √ Cuenta con un nivel auto mantenido del crecimiento económico, el cual se refleja en el bienestar de la población.
- √ Sus miembros deben comprender y aceptar las nuevas reglas de juego y orientar su comportamiento a la consecución de metas generales, en cuyo proceso debe haber un cambio en la estructura del poder y en el rubro de la cultura y la educación.
- √ Cuenta con instituciones sólidas que responden a las necesidades y expectativas planteadas por la sociedad.
- √ Sujeta la vida pública a los principios éticos.⁶²
- √ Se da una mayor y mejor participación de sus miembros en los asuntos públicos o de interés común.
- √ Existe para sus miembros una amplia difusión de la educación, la ciencia y la cultura.
- √ Se cuenta con mecanismos ágiles de movilidad social.
- √ Existen condiciones que favorecen la libertad de tránsito, opinión, intelectual, de credo, etc.
- √ El nivel de productividad en ramas de la economía, permite distribuir las utilidades equitativamente y proporcionar condiciones de vida decorosas.
- √ Ha podido controlar variables como la demográfica, ecológica, etc., a la vez que se cuenta con un nivel alto de conciencia en rubros como los derechos humanos, ecología, entre otros.

⁶² Personajes como José Agustín Ortiz Pinchetti, señalan que la primera de todas las características de una sociedad moderna es lograr sujetar la vida pública a los principios éticos. La Jornada, 18 de Febrero del 2007, página 6.

No es lo mismo Estado moderno que modernización del Estado, el primero lo definía Weber, como una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima y como medio de dominación ha expropiado para sí los medios materiales y derechos, donde el Estado burocrático es considerado la forma más racional del Estado moderno.⁶³ Por su parte la modernización del Estado se refiere a un proceso que implica la evolución y adecuación de sus características, tamaño y atribuciones, y por lo tanto no son las mismas en el tiempo.

Si en su momento un efecto de la modernización fue la creación de los Estados nacionales,⁶⁴ después el Estado moderno creció e incursionó en varias ramas, sobre todo de la economía. En los últimos años, la modernización del Estado se ha asociado a la reducción de su tamaño y ámbitos de competencia.⁶⁵

Existe una relación entre modernización e ingobernabilidad; la primera puede ser utilizada como terapia o medicina de la segunda, sobre todo en periodo de crisis o transición. En este sentido la modernización es considerada una teoría o estrategia neoconservadora del Estado para hacer frente a crisis de representatividad, legitimidad e incapacidad de generar las condiciones de desarrollo económico del país, por lo cual sugiere privatizar, “desestatizar” o liberar las fuerzas del mercado, para liberar de cargas al Estado.⁶⁶ Sin embargo existen casos como el Estado Latinoamericano con deficiencias estructurales y amplios rezagos, que difícilmente puede promover a su interior y en la sociedad la llamada modernización. Cuando han tratado de entrar a la modernidad, mediante estrategias neoliberales, los costos han sido altos en lo social y económico, al no poder resolver los problemas de pobreza, desempleo, migración, etc. Curiosamente los países avanzados han tratado de equilibrar más esta situación, al no darle al mercado un papel excesivo en el desarrollo de sus sociedades.⁶⁷

⁶³ Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 91-92.

⁶⁴ Lerner citando a otro autor llamado Cyril Blank, *op. cit.*, p.179.

⁶⁵ Al entrar en crisis el *Welfare State*, el Estado asistencial, benefactor, Keynesiano o interventor, aparece el neo *laissez faire* con promotores como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, para dar al Estado enfermizo intervencionista, un tratamiento o cura, cuyos efectos nocivos todavía son cuestionados.

⁶⁶ Offe, Claus, “<Ingobernabilidad>. El renacimiento de las teorías conservadoras”. *Revista Mexicana de Sociología*.

⁶⁷ Los gobiernos europeos han dicho que sí al mercado como promotor del crecimiento económico, pero no están de acuerdo en que se convierta en la base de la sociedad, la salud, educación, etc.

En nuestro país, a partir de la década de los ochenta (del siglo pasado), la modernización del Estado, implicó reducir su participación en la economía y por ende de achicar su estructura; proceso que tuvo que pasar por redefinir sus vínculos con el sector privado (a partir de la privatización) y con la sociedad civil; ello supuso también modificar el funcionamiento de los poderes públicos e instituciones gubernamentales.

Esta modernización del Estado Latinoamericano ha sido casi un acto de imposición de países y organismos financieros internacionales casi de coyuntura, para abrirse a las fuerzas del mercado o sector privado, lo cual implica revisar (léase reducir) su participación sobre todo en la economía, es decir, convertirse en meros reguladores y promotores. El establecimiento de medidas económicas uniformes o unitalla, sugeridas por tales organismos, ha generado, igualmente, consecuencias tan funestas por las grandes desigualdades y los déficits históricos existentes. Más allá de su incidencia en la economía, un Estado se considera moderno cuando:

- √ Promueve la transformación de los valores y el comportamiento de los servidores públicos y la sociedad civil, lo cual facilite las adecuaciones y reformas de fondo en el aparato público.
- √ Independientemente del grado de participación en la economía (como promotor, simple regulador o empresario), debe contar con una estructura administrativa que responda a las necesidades y exigencias sociales.
- √ Se han dado en su interior reformas macro-institucionales, relacionadas con la organización y funcionamiento de los poderes públicos y ha impulsado entre ellos una nueva forma de relacionarse, así como con la sociedad.
- √ Ha propiciado la descentralización (política, presupuestal, administrativa, etc.) y creado las condiciones para su mejora y perfección.
- √ Cuenta con instituciones sólidas que responden a las necesidades y expectativas planteadas por la sociedad (capacidad de respuesta).
- √ Favorece y reconoce la participación de todos los grupos sociales, la pluralidad política, la oposición, las libertades civiles y políticas y en suma los derechos individuales y garantías sociales.

- √ Ha institucionalizado la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado.
- √ Promueve mecanismos ágiles y transparentes de rendición de cuentas.
- √ Ha desarrollado mecanismos legales, institucionales y no violentos de alternancia en el poder.
- √ Su nivel de sensibilidad hacia las necesidades ciudadanas es alto.
- √ Cuenta con sistemas que reducen los desequilibrios a su interior, de la manera menos onerosa, así como la brecha entre expectativas y soluciones, entre *input* y *output*.
- √ Se ha convertido en agente multiplicador de la modernización en todos los ámbitos de la Sociedad.

Desde los orígenes del hombre y las primeras formas de su organización, la administración ha sido una actividad necesaria, primero para poder subsistir y luego para avanzar en su desarrollo. Administrar implica cooperación y orden, principios fundamentales para que las organizaciones logren sus objetivos; por ello ha sido una preocupación constante tener capacidad de adaptación ante las condiciones del entorno, condiciones que, en el caso de las organizaciones públicas o de carácter social en Latinoamérica, generalmente están rodeadas de atraso social y económico. El desarrollo de la administración pública ha guardado relación directa con el nivel de desarrollo de la sociedad, pero sobre todo de su Estado y por lo tanto de las estrategias gubernamentales o políticas públicas implantadas. En el caso de México, el debate sobre las características o perfil del aparato público moderno, ha sido ganado por aquellos que ven a la modernización como sinónimo de adelgazamiento, aplicación de tecnología de punta y privatización. En los últimos años se ha querido situar sin demora a nuestro país en el ámbito global de la economía y del comercio, a pesar de su tradición nacionalista.⁶⁸

⁶⁸ En su momento Rodolfo Echeverría Ruiz señaló que existen segmentos tecnócratas auto considerados "modernizadores" que han pretendido desmeritar nuestro nacionalismo como si fuera una herencia anacrónica. Hace una pregunta ¿Cómo articular el nacionalismo y la identidad nacional, con la rigurosa exigencia de la economía mundial y los influjos de la revolución científica y tecnológica de mayor alcance en la historia humana? Agrega que en México existe hoy una clara voluntad colectiva de abrirnos paso en el mundo interdependiente. Tomada del Artículo "*Nacionalismo y Modernidad*", aparecido en *El Universal*, el día 9 de enero del 2004, p. A22.

Hoy en el ámbito público, se consideran modernos los sistemas administrativos que se asemejan a las características de sistemas administrativos propios del ámbito empresarial. La aplicación de estas estrategias modernizadoras, al interior de las oficinas públicas, pueden presentar obstáculos, por las siguientes causas: **a)** su carácter impositivo; **b)** el manejo de términos y conceptos desconocidos por los servidores públicos; **c)** el desconocimiento del ámbito público-administrativo de sus promotores externos; **d)** deficiente apoyo y difusión; **e)** inercia natural del personal ante el cambio; **f)** costumbres e intereses ya establecidos por mucho tiempo y **g)** vínculos poco precisos entre la aplicación de estas propuestas y mejoras laborales.

La Sociedad, el Estado y la administración pública, no son entes homogéneos; a su interior coexisten áreas desarrolladas que cuentan con lo más avanzado en insumos o recursos y con un alto nivel de eficiencia, junto con áreas o sectores que se encuentran en completo abandono y rezago; por ejemplo existen aulas con tecnología de punta (como los pizarrones electrónicos multimedia), pero con pupitres viejos, dañados y despintados. Existe una relación directa, mutuamente dependiente o dialéctica entre la modernización del Estado, la sociedad y la administración pública.

Cuando la administración pública transparenta y hace accesible la información sobre su gestión, toma en cuenta las necesidades y opiniones de la población en el diseño de sus políticas públicas, traslada a la ciudadanía funciones de vigilancia sobre su operación y resultados, promueve y descentraliza la toma de decisiones, fortalece a las instancias estatales y municipales, suple gradualmente el sistema piramidal y de jerarquías verticales, mejora las condiciones laborales de sus trabajadores, en una palabra, asume una serie de valores para el desempeño cotidiano de sus atribuciones, lo que hace es modernizarse o mejor dicho, cumplir con su naturaleza y propósitos como favorecer la democracia,⁶⁹ mejorar las condiciones de vida, proporcionar seguridad y atención médica, apoyar el campo, promover el empleo, etc.

⁶⁹ El ex presidente de Venezuela Rafael Caldera, afirmó que la democracia es más que una forma de Gobierno, es un modo de vida, inspirado en valores éticos, que le sirven de fundamento y permiten avanzar en el desarrollo material y moral de la sociedad. Los valores éticos, que van de la mano con la educación y forja la personalidad del ser humano, suponen la convicción de los ciudadanos de que son corresponsables del funcionamiento de las organizaciones políticas y gubernamentales. Periódico Reforma, 4 de Noviembre de 1998.

Recapitulando, una Administración Pública puede considerarse moderna cuando:

- √ Transparenta y hace accesible la información sobre su gestión, a la vez que establece y hace más eficientes, sistemáticos y menos onerosos sus mecanismos de control y evaluación sobre su funcionamiento y operación.
- √ Toma en cuenta las necesidades y opiniones de la población en el diseño de sus políticas y estrategias.
- √ Implanta y difunde sus estándares o indicadores de medición sobre su desempeño.
- √ Traslada a la ciudadanía funciones no sólo de vigilancia de su operación y resultados, sino la determinación y manejo de la obra pública y sus recursos.
- √ Cuenta con un servicio público de carrera, conformado con la opinión y sugerencias de los propios servidores públicos y demás actores de la sociedad involucrados.
- √ A la vez que cuenta con capacidad para renovarse, para lo cual ha creado mecanismos o instancias encargadas de generar ideas y acciones innovadoras, también valora, reconoce y aplica las experiencias que han mostrado ser adecuadas, vigentes o eficientes.
- √ Cuenta con los instrumentos legales que le den certeza al cumplimiento de sus atribuciones, así como las instituciones encargadas de ello.
- √ Se ha convertido en el principal promotor de la cultura de la denuncia por mala atención o servicio, estableciendo mecanismos de quejas, denuncias, consultas y sugerencias sobre la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.
- √ Favorece la creación de instancias protectoras de los derechos humanos, del entorno ecológico, igualdad de género, etc.
- √ Ha suplantado gradualmente el sistema piramidal y de jerarquías verticales, para lo cual ha promovido la descentralización en la toma de decisiones y manejo de recursos.
- √ Ha fortalecido a las autoridades e instancias estatales y municipales.
- √ Se reconoce así misma como un sistema complejo, ramificado, que influye y es influido por su entorno, por lo que plantea estrategias de carácter multidimensional y de forma integral.
- √ Desarrolla entre sus trabajadores una actitud con valores basados en una ética de servicio, que le permita estar cerca de la ciudadanía e involucrarse en la atención de sus necesidades y exigencias.

- √ Establece esquemas de coordinación o redes más allá del sector público, es decir, con ONG`s, juntas de vecinos o colonos, asociaciones de padres de familia, colegios de profesionistas, entre otros.

1.7 DEBATE SOBRE LA CORRUPCIÓN Y OBSOLESCENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PERIODOS DE TRANSICIÓN.

En periodos en los que se busca llevar a cabo transformaciones o de transición, suele ponerse en la mesa de discusión los beneficios y perjuicios de ciertos modelos, estructuras y sistemas. En las últimas décadas en Latinoamérica y derivado sobre todo de la discusión y tratamiento del tema de la corrupción y la modernización, se ha generado cierto debate sobre la corrupción, sobre todo en relación al tamaño, atribuciones y eficiencia del aparato público; visión parcial o interesada del fenómeno que no ayuda a dar claridad al fenómeno, sino confundir, en periodos de transición o en los que se dan ajustes en la participación del Estado y los particulares en la economía a nivel global. A continuación se presentan las más significativas:

***i* “Existen países que por naturaleza son corruptos y faltos de valores”.**

Ningún país o zona geográfica tiene la exclusividad o inmunidad a estos fenómenos, por lo que cualquier afirmación o dato que le asigne a nuestro país u otro, el carácter de corrupto por naturaleza, carece de certeza. Tampoco hay culturas o grupos éticos que por naturaleza sean más corruptos que otros, no hay una biología de la corrupción, en todo caso hay aspectos culturales, legales, políticos, administrativos, etc., que pueden facilitar o inhibir dichas conductas.

***ii* “Existe un carácter congénito de la corrupción en las instituciones públicas”.**

Se cree que también existe un carácter natural, innato o de origen del fenómeno de la corrupción y falta de ética en las instituciones públicas, lo que provoca problemas en su desenvolvimiento y resultados. Esta tesis hace de lado el hecho de que el aparato

público no es un ente independiente, homogéneo, sencillo y estático en su estructura y desarrollo; se relaciona y nutre de la sociedad en la que se encuentra, del sistema político y del modelo económico. Las actitudes deshonestas y negligentes se pueden presentar en toda las actividades del ser humano. En la geografía de la APF, existe el problema, pero no todos sus trabajadores son corruptos. La corrupción, impunidad y ausencia de valores no es propio o exclusivo del Estado y sus instituciones, los “delitos de cuello blanco” también se manifiestan en la empresa privada,⁷⁰ iglesia, sindicatos, asociaciones civiles, en los medios de comunicación, organizaciones deportivas, etc.

iii “La ineficiencia del sector público proviene de su corrupción”.

El discurso empresarial manifiesta que la falta de productividad en el sector público proviene de la corrupción que impera a su interior, sugiriendo como estrategia para revertir o sanear la situación, reducir la esfera de competencia estatal y en contraparte, ampliar la participación de los particulares. Esta tesis asocia déficit de gestión y corrupción, desconociendo deficiencias estructurales y dependencias técnico-metodológicas de la Administración Pública, problema que no es exclusivo de México, sino en general de la zona Latinoamericana, la cual atraviesa por problemas de funcionamiento, rendimiento y adaptación; además el grado de desarrollo administrativo es reflejo del nivel de desarrollo observado en otras áreas o rubros de la vida de un país. En todo caso, esta ineficiencia tiene causas mucho más complejas –advierte Kliksberg–,⁷¹ y sugiere buscarlas indagando las funciones que el Estado ha ido asumiendo y a las demandas y presiones sociales.

iv “El tamaño de aparato estatal genera ineficiencia y corrupción”.

La aseveración de que un aparato administrativo grande es deficiente y corrupto *per se*, es difícil de comprobar; si fuera sólo por la variable tamaño, nos llevaría a suponer que en los sistemas administrativos pequeños todo es transparente y eficiente, pero no es así. El discurso de que existe un carácter congénito de la corrupción en las instituciones públicas, derivado de su tamaño, no es objetiva y carece de respaldo

⁷⁰ Para Reich Wilhelm “un cierto grado de deshonestidad forma parte de la esencia misma del comercio privado.”. Tomado del artículo *La psicología de masas del fascismo II (Familia patriarcal y nacionalismo)*, *La Jornada*, Suplemento Cultural 384, del día 14 de Julio del 2002.

⁷¹ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1989, p. 41.

empírico y de sustento metodológico; además reduce el problema de la corrupción a la situación de una sola variable: el tamaño de la Administración Pública. No trata el problema desde la perspectiva amplia y multidisciplinaria. En México, debido al papel que juega el Estado en la economía, su Administración Pública, ha jugado un papel fundamental, principalmente en aquellos casos donde su presencia es vital por las debilidades estructurales. En todo caso, si el sistema es grande habría que darle orden y coherencia.

v “El sector público (empresa estatal) es más corrupto que otros sectores de la economía”.

El mito de que el sector público es más corrupto que otros sectores de la economía, también se debe a una descripción parcial del fenómeno, con la intención de que la iniciativa privada avance en áreas que tradicionalmente ha conducido el Estado. Quien ha tenido la oportunidad de laborar en la iniciativa privada, puede constatar la manifestación de conductas deshonestas. Técnicamente no existen instrumentos de medición comparativos, indicadores o parámetros que midan con certidumbre los niveles de corrupción entre uno y otro ámbito. Además de que no es posible ni factible transferir la connotación y los parámetros de productividad y eficiencia de la iniciativa privada al sector público, también resulta ocioso medir o dar seguimiento al desempeño indebido del personal que proviene de la iniciativa privada o de escuelas particulares y se han visto envueltos en hechos de corrupción. En todo caso habría que avanzar en el estudio, diseño y aplicación (en los dos ámbitos) de medidas de mejora en este rubro, donde participe toda la sociedad.

vi “La corrupción se manifiesta básicamente entre el personal menos preparado y remunerado (personal operativo)”.

Debido a que el ciudadano común o usuario de los servicios, tiene contacto con personal de nivel operativo o de ventanilla, se ha creado la percepción de que la deshonestidad, falta de compromiso o negligencia se manifiesta sólo en este nivel. Los actos deshonestos se dan en todos los niveles y áreas de la estructura orgánica, igualmente los valores se manifiestan en todos los niveles. En todo caso habría que plantearse las razones por las que, a pesar de las diferencias salariales y supuestamente de formación académica, se observan conductas similares. Cabe señalar y recordar que para que se manifieste la corrupción se necesita casi siempre de dos partes: uno que ofrezca y otro que acepte.

Vii “Los sistemas administrativos propios del ámbito público son deficientes y promueven la corrupción”.

Derivado de las tendencias por abrir la administración pública a la iniciativa privada, se ha llegado a la idea de considerar los sistemas administrativos de la primera como deficientes y proclives a la corrupción y por lo tanto se ha impulsado la incorporación de la llamada “administración privada” con sus representantes e impulsores: directivos, escuelas, despachos, etc. La complejidad, interdependencia y naturaleza de la APF, vuelven difícil adquirir niveles de eficiencia y productividad como en la empresa privada, aunque es más factible establecer condiciones que limiten la corrupción, mediante sistemas administrativos simples, abiertos, flexibles, medibles y descentralizados. La misma “administración privada” expresada en modelos o sistemas de gestión innovadores y de calidad, no está exenta de deficiencias o conductas indebidas. Todos los sistemas administrativos, están diseñados y dirigidos por personas, con valores, costumbres, intereses y capacidades específicas, sujetas a una serie de condicionantes normativas, políticas y económicas, que pueden influir en la transparencia, en reducir la incidencia de la corrupción, pero no eliminarla.

Viii “La corrupción es la epidemia de los tiempos recientes”.

El fenómeno de la corrupción no es nuevo, lo encontramos desde las primeras formas de organización humana, hasta nuestros días. El tema actualmente se vende muy bien en los medios de comunicación y la prensa, dándole, cual mercancía, una envoltura novedosa y llamativa a los ojos del comprador, televidente, votante o ciudadano común, que lo hacen parecer como producto o fenómeno novedoso. Desgraciadamente este trato sensacionalista parece que ha promovido más su incidencia.⁷² Las generalizaciones o el simplismo son las constantes de quienes por mala fe o ignorancia desconocen la complejidad del fenómeno y que por su multicausalidad, debe ser atendido desde diferentes frentes y frentes.

⁷² Existen grupos musicales como los Tucanes de Tijuana o los Tigres del Norte, que han hecho una apología en sus canciones de la corrupción y el narcotráfico.

La manifestación de la corrupción ofrece un abanico y multiplicidad de formas que van desde las más sutiles y subrepticias, hasta las más obvias y grotescas, las cuales abarcan casi todos los ámbitos de la actividad humana. En el caso de la corrupción en la política o asuntos relacionados con el Estado o su administración pública, le ocupan más espacio en los medios de comunicación. La explotación irracional de nuestros recursos, el hambre, la pobreza, el desempleo, la migración, la drogadicción, la ignorancia y el abandono en que viven millones de personas, junto con el enriquecimiento de sólo algunos y la complacencia y la simulación de otros, el desprecio a las aspiraciones indígenas, el trabajo infantil, la pérdida intencional y consuetudinaria de la memoria histórica y de la realidad social, así como el retroceso en las condiciones de vida, son formas de corrupción.⁷³ “La corrupción es una cadena sin fin, tan contagiosa y fácil de adquirir como el SIDA, sino es que más. Se necesita una entereza enorme para estar rodeado de majadería, mentira, engaño, ineficiencia y latrocinio, sin llegar a verlo primero como natural, y después caer a ello casi imperceptiblemente”.⁷⁴ Todos de una u otra forma hemos ayudado a que se reproduzca la corrupción. La indiferencia es el primer paso que se da para ayudar a que se vuelva endémica la corrupción.⁷⁵

Hoy día nadie puede negar la influencia y manipulación de los medios masivos de comunicación, cuyos contenidos y orientación desafortunadamente están muy lejos del carácter social y cultural que deberían de tener. Un medio que manipula, oculta o distorsiona la información, no ayuda a la ciudadanía; incluso si este medio es...“complaciente, tapadera de las equivocaciones, excesos, corrupción e impunidad de los que mandan, hace más daño que un crítico de mala fe. Los gobiernos se regodean en el autoengaño y promueven la excomuniación de aquellos que no quieren ser engañados”.⁷⁶

⁷³ Castellanos, Rosario, *La Corrupción. Los Grandes Problemas Nacionales*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1969, Prólogo de Guillermo Montaña Islas, p.10.

⁷⁴ Lajous, Gloria, *Anatomía de la Corrupción*, México, Ed. Posada, 1993, p. 34.

⁷⁵ *Idem.*, p. 10.

⁷⁶ *El Universal*, Ángel Trinidad Ferreira, 5 de Octubre de 1996, p. A7.

La corrupción de los medios de comunicación (sobre todo los masivos y monopólicos), le vienen de su carácter manipulador y parcial, aspectos que desorientan y polarizan. No son, en éste sentido un poder más, sino un instrumento útil para los ya existentes; es parte de esta *corrupción intelectual* –de la que habla Rosario Castellanos–, la cual deliberadamente oculta o prohíbe algo, o bien ensalza una teoría o desvirtúa otra. Finalmente los efectos más dramáticos de la corrupción se observan cotidianamente, allí están a la vista de todos.

CONCLUSIONES.

La corrupción es un fenómeno que ha estado presente desde la antigüedad y ha sido objeto de especial preocupación por los efectos nocivos en la sociedad. Conforme los grupos sociales fueron creciendo y aparecieron formas de organización más complejas, se necesitó de preceptos (jurídicos, religiosos, éticos, cívicos, etc.) que orientaran la conducta hacia lo que se consideraba correcto en un lugar y momento determinado correcto y en su caso sancionar lo indebido. El *homo civilitas* implicó establecer límites a partir de un contrato social, con normas que permitieran orientar y sancionar la conducta humana. En este sentido, ha existido la necesidad de establecer ciertos preceptos o reglas para orientar y regular la conducta de los ciudadanos en general y en específico la de los funcionarios públicos, no sólo para mejorar su desempeño, sino como mecanismo de control.

Aunque etimológicamente significan lo mismo, en la práctica, la ética y la moral comprenden aspectos diferentes; en tanto que la ética se refiere a la conciencia, a los principios que nos vienen del interior, por su parte la moral tiene que ver con la manifestación o expresión de la conducta externa. La ética la conforman valores que orientan el comportamiento de las personas que integran grupos sociales, los cuales se pueden conocer, asimilar y desarrollar en la familia, escuela y la sociedad; suelen pasar de generación en generación, aunque también pueden varias de un lugar a otro o de una época a otra.

Las organizaciones o instituciones, necesitan también de valores, que orienten y guíen sus acciones para darles identidad, mejorar sus resultados, hacer frente a procesos de transición o transformación de paradigmas; en este sentido se han convertido los valores en instrumentos de orientación de conductas, hacia metas determinadas, hacia el cambio o para el mantenimiento de las condiciones existentes. En el ámbito laboral vemos que las actitudes, conductas y costumbres implican la combinación de los valores y principios (adquiridos en familia, escuela y sociedad), con las costumbres, influencias, presiones, normas y políticas oficiales.

Conforme se fue desarrollando el Estado y su aparato administrativo, cada vez fue más necesario dotar a los funcionarios de conocimientos y habilidades técnicas para desempeñar con más eficiencia sus funciones; en menor medida se ha atendido la parte ética de su cargo, a pesar de la incidencia e impacto que tiene su desempeño (en la sociedad, en la economía, en la vida política, etc.). Para mejorar la imagen y confianza gubernamental y debido a que para el ciudadano común la figura del funcionario público, empleado de gobierno, trabajador al servicio del Estado o burócrata, ha estado más ligado a los intereses del gobierno (a nivel federal, estatal o municipal), se ha dado más peso a la connotación de *servidor público*, supuestamente más cercana o comprometida con las necesidades ciudadanas, la transparencia, calidad en el servicio, equidad de género, etc.

Como sistema abierto, la administración pública está en permanente relación e influencia con su medio ambiente, los fenómenos sociales, el sistema político, las fluctuaciones económicas, etc., en el mismo sentido su desarrollo (ético y técnico) ha sido promovido en los últimos años también por organismos y agencias internacionales, ello para crear confianza entre inversionistas o empresarios, lo cual ha influido en su perfil y profesionalización.

Existen muchas connotaciones del término modernización, derivado de su carácter controvertido, más cuando se atraviesa por tiempos de transición y cambio. A pesar de no existir un verdadero consenso en los aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos del mismo, lo que se ha dado, es un progresivo acuerdo sobre las características comunes en materia económica que deben tener ciertos ámbitos como la sociedad, el Estado y la administración pública, para poder ser consideradas modernas.

Como proceso permanente de cambio, por el que se busca adquirir las características de lo que se considera más desarrollado, la modernización necesita e implica un esfuerzo sistemático de transformación continua de valores para llegar aún futuro deseado; en este sentido existe una relación entre la modernización y los valores éticos, en donde para impulsar y obtener resultados en los procesos de cambio, sus impulsores se han apoyado en rubros como la conciencia, la percepción y el comportamiento, para lo cual se han utilizado no sólo medios tradicionales como la educación y la cultura, sino los medios de comunicación, para trasladar valores, estereotipos, modelos e imágenes considerados modernos y por lo tanto “buenos”, aunque después ya no lo sean.

Inmerso en un proceso de transición, en los últimos años se ha dado un debate global sobre los ámbitos de competencia y eficiencia del Estado y su aparato administrativo, no sólo para atender las exigencias locales de tipo social, sino para responder a un entorno más global. En este sentido hay quienes asocian lo moderno con la economía del libre mercado, el desarrollo e innovación tecnológica, etc., en tanto que lo obsoleto y propicio a la corrupción lo ubican en el ámbito estatal, a la estructura y operación de su aparato administrativo.

Una sociedad, el Estado y su administración pública que establezcan condiciones que garanticen la convivencia y participación armónica de sus integrantes, en el ámbito de lo político, económico, social y que implique el desarrollo humano y material de los ciudadanos, como individuos y miembros de una colectividad, se les puede considerar modernos, ya que al mismo tiempo están garantizando su estabilidad y crecimiento.

Las dualidades corrupción-valores éticos, obsolescencia-modernidad pueden aparecer en todas las formas de organización humana, en mayor o menor grado; aunque hay ámbitos o sistemas que por sus características y naturaleza son más visibles y manifiestos. Uno de ellos es el ámbito de la administración pública, cuyos sistemas administrativos, están diseñados y dirigidos por personas con valores, costumbres, intereses y capacidades específicas, sujetas a una serie de condicionantes y presiones normativas, políticas, económicas y culturales.

Es difícil que desde la propia administración pública se impulse a su interior el cambio verdadero que favorezca la gestión transparente, sobre todo si se trata de un sistema complejo, centralizado, carente de liderazgos y saturados de

lineamientos, políticas y controles; en este sentido puede y debe reducir el carácter autoritario, centralizado y obsoleto de administrar, propiciando la comunicación, empatía, coordinación de esfuerzos y reconociendo el conocimiento y la experiencia previa, sobre este ámbito público-administrativo.

Aunque la manifestación de la corrupción ofrece un abanico y multiplicidad de formas, las más grotescas se dan en la explotación irracional de nuestros recursos, el hambre, la pobreza, el desempleo, la migración, la drogadicción, la ignorancia y el abandono en que viven millones de personas, junto con el enriquecimiento de sólo algunos y la complacencia y la simulación de los medios de comunicación, que hoy venden el tema de manera sensacionalista y como un producto novedoso, exclusivo de los políticos o servidores públicos.

II ENFOQUES INTEGRALES Y MODELOS GLOBALES DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el desarrollo de la sociedad, también ha crecido, diversificado y vuelto más compleja la ciencia y sus diferentes disciplinas, relación dialéctica donde se ha dado un proceso de diversificación-integración-globalización del conocimiento, así como el relativo al estudio y tratamiento de las organizaciones; ello ha originado formas diversas de visualizarlas y entenderlas, ya sea mediante su tratamiento multidisciplinario y bajo un enfoque integral, o bien bajo una perspectiva global, estratégica y competitiva. Ejemplo de lo anterior tenemos enfoques integrales y multidisciplinarios como la teoría de sistemas,¹ o bien enfoques o modelos globales como los llamados sistemas de gestión de la calidad, con similitudes y diferencias en su aplicación y resultados.

¹ Como forma de percibir los fenómenos que nos rodean el término es viejo e importante. El concepto de sistemas tiene una larga historia y ha sido objeto de estudio de Leibniz, en su *Filosofía natural*, Nicolás de Cusa, en su coincidencia de los opuestos, Paracelso, en la medicina mística, Vico e Ibn-Kaldum en la visión de la historia como sucesión de entidades o sistemas culturales, Marx y Hegel con la dialéctica, por citar algunos. A partir del siglo XX comenzaron a surgir disciplinas para conformar lo que se ha llamado el pensamiento sistémico, entre las que están la filosofía biológica de Ludwig Bertalanffy y su concepto de sistema abierto; las formulaciones cibernéticas de Norbert Wiener y el trabajo de W. Ross Ashby sobre las máquinas, a las que se le atribuyen las propiedades de pensar y aprender, teniendo como resultado del mismo los conceptos de retroalimentación y automatización; la teoría de la información y de las comunicaciones, basadas en los trabajos de Shanon, Weaver, Cherry y otros sobre problemas lingüísticos, matemáticos y teóricos, que están relacionados con la trasmisión de mensajes en circuitos portadores de información; la investigación de operaciones desarrollada primero en Inglaterra, durante la guerra de 1939-1945, con E. C. Williams; la teoría de juegos de von Neumann y Morgenstern; las técnicas para simular procesos sociales y ambientales por computadoras, propuestas por Jay Forrester.

2.1 ORGANIZACIONES COMPLEJAS Y ENFOQUE DE SISTEMAS.

Conforme las organizaciones crecen y se diversifican, requieren de estrategias que den respuesta a esa complejidad reflejada en el tamaño de su estructura, recursos involucrados, ámbitos de operación y su interrelación con otros sistemas. Ello hizo necesario su tratamiento multidisciplinario y bajo un enfoque integral o general, que considerara las partes que conforman la organización, así como su totalidad.

La definición de la organización ha variado, inicialmente estuvo asociada a una relación hombre-máquina,² luego a un grupo de cargos y tareas, pasando por un conjunto de órganos y funciones; también se le ha asociado a un organismo social,³ o bien ser considerado como un sistema, constituido por subsistemas que interactúan entre sí y su entorno y puede asumir formas altamente productivas y competitivas.⁴ Se considera entre las características modernas de las organizaciones su complejidad, diversidad de objetivos, necesidad de adaptación al cambio e interrelación con su entorno.⁵

La complejidad e interacción de la organización con el medio ambiente, pone en acción recursos para desarrollar procesos que generen ciertos objetivos, a partir de lo cual se pueda medir su efectividad. Estas organizaciones requieren de mecanismos internos que permitan la adecuación, sobre todo de sus sistemas administrativos, para darles capacidad de respuestas; pero el cambio no debe ser fortuito o circunstancial, sino planeado y tomar en cuenta su experiencia, limitaciones y potencialidades. Visualizada como un todo integrado, la organización está constituida por cientos de subsistemas, acomodados en un orden jerárquico y mutuamente dependientes, por lo que las medidas de cambio o modernización deben abarcar toda su estructura y niveles.

² Johnson, Richard A., *et. al.*, *Teoría, integración y administración de sistemas*, México, Editorial Limusa Willey, S. A., 1980, pp. 51,121-123.

³ Reyes Ponce, Agustín, *Administración de empresas. Teoría y Práctica*, México, Editorial Limusa, 1982, Segunda Parte, p. 212.

⁴ De la Cerda Gastélum, José, Núñez de la Peña, Francisco, *et al.*, *La administración en desarrollo. Hacia una nueva gestión administrativa en México y Latinoamérica*, México, Instituto Internacional de Capacitación y Estudios Empresariales, s. c., 1998, p. 8.

⁵ Johnson, Richard A, *op. cit.*, pp. 56-59.

En este sentido, hoy día las organizaciones requieren de más y mejores sistemas de información y comunicación, internamente y hacia el exterior. La idea de sistema, como antónimo de lo caótico⁶ visualiza una organización en las partes que la componen y en el todo, con funciones diversas y amplias relaciones, cuya estructura está constituida por cientos de subsistemas acomodados en un orden jerárquico, donde la salida de un subsistema inferior se convierte en la entrada del siguiente del nivel superior, el cual a su vez proporciona entradas para los niveles más altos, esto es lo que llama Johnson un arreglo de componentes diseñados para lograr un objetivo, de acuerdo a un plan.⁷ Conforme el sistema crece, se diversifica y vuelve más complejo, sus problemas de operación también aumentan, por lo que requiere de cada vez más subsistemas (automatizados) que se ocupen de su conservación (preventiva y correctiva).⁸ Lo sistemático asociado a la idea de orden y organización, se expresa también a partir de una forma de pensar y hacer.

Toda organización es un sistema abierto,⁹ lo cual le permite preservar su viabilidad; igualmente la administración pública es un sistema abierto, complejo, diverso y de múltiples interacciones, por lo que requiere de un intercambio de materia y energía de su medio ambiente¹⁰ para mantener un equilibrio;¹¹ como sistema abierto mantiene contacto permanente y dinámico con la sociedad, de la que obtiene necesidades y expectativas, las cuales son procesadas utilizando los medios o recursos para ello (insumos), generándose así los bienes y servicios (Producto).

⁶ Johnson, Richard A., *op. cit.*, p.14.

⁷ Johnson, Richard A., *op. cit.*, p. 357.

⁸ *Idem*, p. 302.

⁹ En su ensayo, *La teoría de sistemas abiertos en física y biología*, Bertalanffy estableció un nuevo concepto en la TGS que denominó Sistema Abierto; en él señala que el estado característico de un organismo es el de un sistema abierto, es decir, intercambia material con su entorno, mediante entradas y salidas, lo cual a su vez produce cambios en sus componentes.

¹⁰ La expresión "ambiente" es la traducción alemana de *unwelt*, que significa mundo circundante. Empíricamente el ambiente sería el mundo de las cosas próximas; etimológicamente la palabra ambiente viene del verbo deambular, es decir, por donde andamos; otra connotación menciona que el ambiente de un sistema es lo que está fuera del mismo o a su alrededor.

¹¹ Otro término utilizado en el análisis de sistemas es el de Equilibrio, el cual se asocia a la armonía, necesaria para el funcionamiento interno de los organismos vivos en relación a su medio. Los organismos, poseen un mecanismo de autoregulación para estar en equilibrio (salud); el desequilibrio vendría a ser la enfermedad. Henderson (1878-1942), uno de los precursores del pensamiento sistémico, desarrolló el concepto de equilibrio a partir de los escritos de Pareto, apoyándose en estudios que había tenido sobre biología, química y sociología, lo cual le permitió hacer analogías en estas ramas, ya que según él, un sistema social se asemeja a un organismo vivo.

Si por un lado la relación abierta del sistema le permite reducir la entropía¹² o tendencia a la desorganización y desaparición, por el otro la expone a cambios que le pueden afectar internamente, sino cuenta con la estructura o recursos para ello. Por lo antes señalado, la teoría general de sistema o enfoque de sistemas, como expresión o tendencia de generalizar y trasladar de un ámbito a otro, conocimientos y prácticas, que pueden favorecer, estabilizar o mantener un sistema (receptor), adquiere, en este sentido, una orientación o enfoque funcionalista o conservador.

2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (APF) COMO SISTEMA.

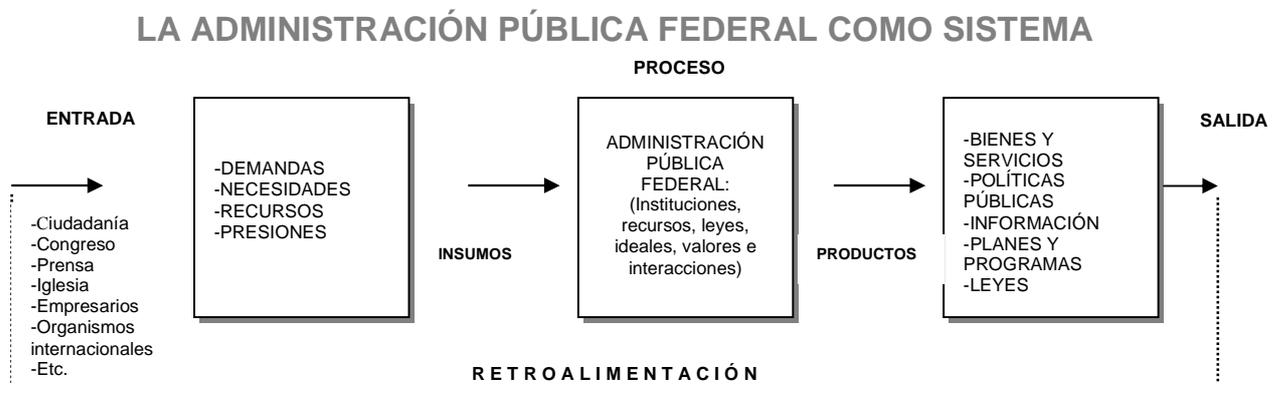
No es difícil entender a la APF como sistema ya que: implica plan, método, orden, arreglo; está formado por conjuntos de subsistemas, uno contenido en otro mayor; comprende objetivos y metas; está inmerso en un medio ambiente del cual obtiene sus insumos o recursos, los cuales procesa para generar determinados productos y resultados, lo que le permite adaptarse al entorno y tener viabilidad, etc.

Como un conjunto de órganos que forman parte del Estado (ubicados en torno y apoyo al Ejecutivo Federal), la APF cuenta con entradas por las que ingresan sus insumos o impulsores (recursos, demandas, necesidades y presiones) provenientes de la ciudadanía, Congreso, medios de comunicación, empresarios, iglesia, organismos internacionales, etc., los cuales son captados, procesados y transformados por las dependencias, entidades y demás órganos con los que cuenta, para generar los bienes, servicios, leyes, planes, políticas públicas (productos), los cuales son reconocidos o valorados por la sociedad o entorno y en su caso, rechazados o modificados.

¹² El concepto de Entropía se deriva de la segunda Ley de la termodinámica, ley universal en virtud de la cual todas las formas de organización avanzan hacia una desorganización y desaparición del equilibrio. La Termodinámica estudia los procesos de transformación de energía y el comportamiento de los sistemas en dicho proceso. La segunda Ley de la Termodinámica señala que si aísla un sistema de su medio, la cantidad de entropía del sistema aumenta y provoca su desagregación.

La APF puede ser analizada bajo una visión organicista, es decir, como si fuera un ser vivo, con capacidad de adaptación, estabilidad, reproducción y cambio, aunque cabe señalar que sus resultados están determinados por su nivel de desarrollo, estructura y forma organizarse, o bien por aspectos específicos internos, por ejemplo con relación al personal que la integra, como la ley de responsabilidades, la política salarial, capacitación, reconocimiento y evaluación, seguridad laboral, clima organizacional, ética de servicio, etc. En este sentido, se requiere de varias aristas para el entendimiento y resolución de sus problemas.

Como sistema abierto, la APF adquiere capacidad de renovación y adaptación, la cual debe ser planeada, tomando en cuenta las necesidades, recursos y naturaleza del sistema. La APF cuenta con subsistemas o mecanismos internos de control y evaluación, como las Secretarías de la Función Pública o Hacienda, o externos como la Auditoría Superior de la Federación, el Congreso de la Unión, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o los propios partidos políticos. La revisión y medición sistemática del funcionamiento y resultados gubernamentales, al comparar los insumos con los productos generados e impacto logrado en su entorno, puede ser utilizado para Retroalimentar el proceso y llevar a cabo los ajustes necesarios. La APF no es sólo un conjunto de instituciones u oficinas con recursos humanos, materiales, financieros e informáticos, orientados bajo un conjunto de leyes, normas y políticas; la componen también y sobre todo, seres humanos con necesidades, ideales y valores, quienes guardan una serie de interacciones y mantienen ciertas afinidades y diferencias. Para describir lo antes señalado, elaboré el siguiente diagrama:



En la APF el desarrollo de la ética en el servicio público, la aplicación de modelos o sistemas de gestión de calidad o la profesionalización del servicio público, buscarían actuar como factores negentrópicos, es decir, para reducir la entropía o tendencia al desorden y desaparición del sistema u organismo.

2.3 LA GLOBALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y LA NORMA ISO.

Como ya se señaló, las características, tamaño y atribuciones de la administración pública, guarda relación directa con las características, tamaño y atribuciones del Estado del cual forma parte; dichas atribuciones no han sido las mismas en el tiempo y han observado transformaciones sobre todo en su participación en las actividades económicas. En este mismo sentido, el perfil del aparato administrativo, influye en los conocimientos, habilidades y actitudes de los servidores públicos. A partir de los ochenta comenzó a darse un proceso de reducción del tamaño y atribuciones del Estado. Es necesario recordar que la ampliación o reducción del aparato público, ha tenido estrecha relación con la instauración de ciertos modelos económicos.¹³ En nuestro país, motivado por una parálisis económica y la aplicación de esas estrategias de corte neoliberal, se tomaron medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Junto a la crítica del Estado social o benefactor (al que se le consideraba obsoleto y corrupto), proveniente del sector empresarial y/o medios de comunicación, se aplicaron medidas para insertarnos en el “Primer Mundo”, para lo cual se consideró necesario reducir la participación estatal en la economía, abrirnos al mercado internacional, promover la privatización y avanzar en la desregulación.

¹³ Por ejemplo, cuando en Latinoamérica se aplicó como estrategia un modelo de desarrollo basado en la promoción de un proceso de industrialización sustituido y protegido, dirigido por el Estado y sustentado en el endeudamiento externo, cambió su orientación, de mero promotor, regulador y árbitro, a protagonista del desarrollo económico y social. En el periodo de crecimiento con estabilidad monetaria (aproximadamente de 1940 1970) en nuestro país aumentó el tamaño y atribuciones de la APF.

De consecuencias sociales, la globalización requirió reducir, –léase también modernizar–el aparato público, la empresa pública, a la vez de abrirse al exterior. En este contexto, en la agenda gubernamental cobró fuerza la modernización de la administración pública, por necesidad propia, pero también debido a tendencias y sugerencias hechas por organismos internacionales, bajo un entorno global.

Junto con tratados comerciales y modelos económicos que favorecen la libre empresa, se dio otro tipo de fenómeno paralelo: el de la globalización de los sistemas de gestión para ser aplicados sobre todo en los gobiernos. Lo curioso es que los promotores de estos sistemas de gestión, han estado más interesados en implantarlos en oficinas públicas, que en las propias organizaciones empresariales. Un argumento fundamental oficial y empresarial, fue el que la administración pública era ya demasiado obsoleta y corrupta.

Con el concepto de globalización –que surge como consecuencia de la internacionalización cada vez más acentuada de los procesos económicos, los conflictos sociales y los fenómenos político-culturales–, se pretende describir la realidad inmediata como una sociedad planetaria, más allá de fronteras, barreras arancelarias, diferencias étnicas, credos religiosos, ideologías políticas y condiciones socio-económicas o culturales.¹⁴ Global es sinónimo de integral, completo, general o mundial; globalizar implica por lo tanto integrar, generalizar, igualar o estandarizar, es decir, trasladar a otras áreas, ámbitos o sistemas, determinados modelos o características.

Con la globalización surgen grupos sociales más homogéneos en sus gustos, aspiraciones, estilos de vida y tecnología, esto es, el soporte de la homogeneización.¹⁵ Hoy día son utilizados como términos afines la globalización, modernización, privatización y el cambio tecnológico. Para modernizar a la administración pública, o sea, asemejarla a las características de sistemas u organizaciones de otros países o propias de la “administración privada”, se ha trasladado al ámbito público valores, modelos, teorías y conceptos relativos a la innovación, calidad, productividad y competencia.

¹⁴ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, *op. cit.*, Glosario del Curso.

¹⁵ Formación de Auditores de Sistemas de gestión de calidad con base en la Norma ISO 19011-2002/NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002, México, IMNC, 2005, p. 52.

Al hablar de la globalización tenemos que manejar la tesis del isomorfismo,¹⁶ la cual –extraída de los enfoques de administración ligados a la teoría de sistemas de los años cincuenta y sesenta–¹⁷ se basa en la hipótesis de que en realidad hay estructuras y procesos que pueden emplearse en todas las disciplinas y utilizarse en sistemas de todo tipo.¹⁸ Derivado de esta teoría, a nivel mundial ha cobrado fuerza la tendencia de homologar, uniformar, estandarizar y normalizar la operación y estructura de las organizaciones. En este entorno, parecieron los sistemas de gestión que parten de estructuras, características y requisitos similares, apoyados en normas internacionales como el ISO, para generar o proporcionar *productos conformes*, orientados por proceso y hacia la satisfacción del cliente, es decir, desagregan a la organización por las partes que la conforman (compras, producción, ventas, contabilidad, etc.) y sólo en aquellas que se consideran fundamentales, se aplican acciones de mejora o se establecen las medidas para cubrir los requisitos necesarios para su certificación, de acuerdo a la Norma ISO.

La teoría general de sistemas o enfoque de sistemas traslada de un ámbito del conocimiento a otro, de una ciencia a otra, de una rama de actividad a otra, teorías, conceptos y prácticas, con propósito de estabilizar, mantener y mejorar los sistemas receptores, por lo que tiene un carácter funcionalista; la teoría de sistemas en la práctica, visualiza al sistema como un todo integrado por partes interdependientes y que afecta y se ve afectado por su entorno, por lo que suele dar un tratamiento multidisciplinario e interdisciplinario; en el caso de los sistemas globales como los de gestión de la calidad, se enfocan a determinados sistemas, segmentos o procesos generalmente los considerados productivos, prioritarios o estratégicos; a diferencia del enfoque de sistemas, tiene una visión parcial y utilitaria de su entorno, con un tratamiento no multidisciplinario, sino centrado en determinados modelos, conocimientos, conceptos, teorías o autores provenientes de su propio ramo o actividad (insumos).

¹⁶ Isomorfo es el adjetivo que se refiere a los cuerpos de diferente composición química pero de igual forma. Ejemplos cotidianos de isomorfismo puede ser un objeto en movimiento y su ecuación, o bien el negativo de una fotografía con su ampliación.

¹⁷ DelaCerde Gastélum, José, Francisco Núñez de la Peña, *et al.*, *op. cit.*, p. 9

¹⁸ Parker, J. K., *Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control*, Banco Interamericano de Desarrollo, Volumen I, Editorial Limusa, México, 1982, p. 29-30.

¿Qué es ISO? Son las siglas en inglés de la Organización Internacional de Normalización,¹⁹ que como federación mundial de organismos nacionales de normalización, tiene el propósito de desarrollar y promover normas de uso común, entre países a nivel mundial, a través de comités técnicos y subcomités y equipos de trabajo. Su tarea es la preparación de normas internacionales, como la Norma ISO 9001:2000, la cual en los últimos años se ha instrumentado en algunas áreas o instituciones públicas para efectos de implantación y certificación de sus sistemas de gestión de la calidad.

El vocablo ISO proviene del griego *isos*, que significa igual y se asocia a los verbos de igualar, equiparar, emparejar, estandarizar, uniformar u homologar. La familia ISO es una familia de normas desarrolladas por el Comité Técnico de Calidad ISO, para homologar a nivel internacional todos los aspectos relacionados con la gestión y aseguramiento de la calidad. Estas Normas deben ser revisadas cada 5 años y contar con la opinión de los diferentes países que participan en su desarrollo e implantación. En nuestro país la versión ISO 9001:2000, está en proceso de aplicación en la APF y representa una iniciativa pionera en la normalización internacional, con la que se busca unificar la terminología en este ámbito, en la lengua española.²⁰

¿Qué es un Sistema de Gestión de Calidad? Para el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, un SGC es un “Sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad”,²¹ también es definido escuetamente como “la estructura, organización, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para implantar la administración de la calidad”.²²

¹⁹ Fue fundada en 1946 y sus oficinas generales se encuentran en Ginebra, Suiza.

²⁰ Norma ISO elaborada como Norma Mexicana por el Comité Técnico de Normalización Nacional de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL), del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, AC. La Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Normalización (instancia oficial de enlace), acredita a los organismos para elaborar y expedir Normas Mexicanas (Artículo 39, fracción IV, incisos 65 y 66 de la Ley Federal de Metrología y Normalización). Tomado del documento *Sistemas de gestión de calidad-Requisitos. Quality management systems-Requirements*. Norma Mexicana, IMNC. Prólogo, p. V.

²¹ Tomado del documento *Formación de Auditores* (ISO 19011:2002), versión IMNC-2005, del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación.

²² Definición tomada del Sistema de Gestión de la Calidad en la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial.

Documentos oficiales²³ indican que un sistema puede ser considerado como un conjunto de unidades u objetos interrelacionados, o bien componentes interconectados o ensamble de partes relacionadas, en continuo cambio; igualmente definen a una administración o gestión de calidad como aquella que:

- **Está orientada a la satisfacción del cliente.**
- **Se integra con la participación de todos.**
- **Convierte a los proveedores en parte del sistema.**
- **Permite la mejora de los sistemas mediante herramientas estadísticas.**
- **Opera con base a procesos.**
- **Impulsa el cambio.**

Por su parte, la Norma ISO 9001:2000, hace las siguientes consideraciones, en cuanto a los SGC:

- a) La adopción del SGC debe ser una decisión estratégica de la organización.²⁴
- b) El diseño e implantación del SGC de una organización está influenciada por diferentes necesidades, objetivos, productos suministrados, procesos empleados, tamaño y estructura, por lo que no es el propósito de la Norma **uniformar** la estructura y documentación del SGC.
- c) Todos los requisitos son **genéricos** y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones sin importar su tipo, tamaño y producto que suministra.
- d) Los requisitos para un SGC pueden utilizarse internamente por las organizaciones para su **certificación o con fines contractuales**.
- e) Promueve el enfoque de **procesos** con la intención de mejorar los sistemas de gestión de calidad y aumentar la satisfacción al cliente.

²³ *Taller sobre difusión, comprensión y documentación del Modelo de Innovación y Calidad SEP, op. cit., pp. 42-45.*

²⁴ De acuerdo a la propia Norma (punto 3.) el término “organización” reemplaza al término “proveedor”, el cual a su vez había substituido al de subcontratista.

- f) Se apoya en el **análisis de sistemas** y reconoce que los SGC están afectados por una amplia gama de factores internos y externos relacionados entre sí.
- g) Precisa los requisitos y **pasos** que debe cubrir una organización para **establecer, documentar, implantar, mantener y mejorar un SGC**; por lo que ésta debe:
- Identificar los procesos necesarios de su sistema de gestión.
 - Precisar la secuencia e interacción de los procesos.
 - Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar la eficacia de la ejecución y seguimiento de los procesos.
 - Asegurar la disponibilidad de recursos e información necesarios.
 - Llevar a cabo las acciones correctivas para alcanzar los resultados “planificados”.
- h) Define los **documentos específicos para fundamentar el SGC**, evidencia del cumplimiento de los requisitos señalados por la Norma:
- Manual Gestión de Calidad.
 - Declaración documentada de la Política y Objetivos de Calidad.
 - Procedimientos que requiere la norma en cuestión.
 - Manual de planeación de la calidad.
 - Instrucciones de Trabajo.
 - Registros de Calidad.
 - Documentos de referencia.
- i) Considera otros aspectos que también influyen en el SGC como la **infraestructura, clima laboral y la comunicación interna**.
- j) Establece los puntos de la organización para la realización del producto: planeación, diseño, desarrollo, procesos relacionados con el cliente, proveedores, compras, producción y prestación de servicios y dispositivos de seguimiento.

Los principios en los que se basa el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2000, son:

- ENFOQUE AL CLIENTE.
- LIDERAZGO.
- PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL.
- ENFOQUE BASADO EN PROCESOS.
- ENFOQUE DE SISTEMAS PARA LA GESTIÓN.
- MEJORA CONTINUA.
- ENFOQUE BASADO EN HECHOS PARA LA TOMA DE DECISIONES.
- RELACIONES MUTUAMENTE BENEFICIOSAS CON EL PROVEEDOR.

De acuerdo a documentos distribuidos en oficinas públicas,²⁵ entre las ventajas de los SGC está facilitar la conducción de las acciones y recursos para mejorar los resultados (producto o servicio), evitar costos y reducir tiempos por revisiones o inspecciones intermedias y finales, así como por la repetición de los procesos (reprocesos); adicionalmente, también puede reducir el número de auditorías o el número de observaciones o inconsistencias. También se menciona que desde el punto de vista de la percepción y resultados objetivos, cada vez más ciudadanos, usuarios o clientes aceptan organizaciones, proveedores, procesos o servicios con sistemas de calidad registrados.

Por otro lado, consideramos que esta herramienta presenta algunas **limitantes** de origen:

- a) En la práctica no visualiza a la organización de manera integral.
- b) Se emplea coyunturalmente para casos de reestructuración o transición.
- c) Se instauran sin la suficiente difusión y consenso entre los trabajadores.

²⁵ De acuerdo al documento *Formación de Auditores de Sistemas de Gestión de Calidad*, del instituto Mexicano de Normalización y Certificación, en el año 2003 existían 650,000 empresas certificadas en la familia ISO 9000 y en México 3000.

A partir de la década de los ochenta se aceleró a nivel mundial la aplicación de la Norma ISO, la instauración de sistemas de gestión de la calidad y la certificación de empresas.²⁶ En nuestro país, específicamente en el caso de las oficinas gubernamentales, a partir del año 2000 se impulsaron estas medidas para contar con un “buen gobierno”.

2.4 CALIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD: LA INICIATIVA PRIVADA EN LAS OFICINAS PÚBLICAS.

En los últimos años se ha dado mayor espacio e importancia al tema de la calidad, así como a las prácticas o acciones para lograrla; así, se habla de calidad de vida, de modelos o sistemas de gestión basados en calidad, manuales de calidad, calidad total, calidad educativa, escuelas de calidad, crecimiento con calidad, sistemas de calidad; igualmente existen materias, cursos, talleres o carreras que se orientan al tema de la calidad; por otro lado tenemos Unidades Administrativas o áreas a cuya denominación se le ha incorporado el término “calidad”.

La calidad es un atributo universalmente aceptado que se le asocia a lo bueno, óptimo, eficiente o positivo, se ha tratado de colocarse como un criterio o valor fundamental; así mismo, es utilizado con el propósito de modificar o quitar aquello que no genera valor y volverlo un ente productivo. Al igual que la modernización, la calidad es algo a lo que se aspira llegar; es una característica o atribución que se busca lograr, desafortunadamente muchas a veces en un lapso relativamente corto y sin contar o generar las condiciones para ello.

La calidad tiene diferentes connotaciones; en el ámbito empresarial se refiere al atributo o característica que necesita un producto o servicio para ser competitivo en el mercado y por lo tanto adquirido por el cliente, lo cual genere ventas y utilidades, para ello es necesaria una mayor productividad y eficiencia del proceso, es decir, la

²⁶ *Idem.*

calidad puede ser considerada como la creación de valor para los clientes;²⁷ otra connotación de calidad es aquella que la considera como resultado de traducir las necesidades futuras del usuario en características medibles, de manera que un servicio pueda ser diseñado y brinde satisfacción a un precio adecuado para el usuario;²⁸ también se considera como el conjunto de propiedades y características de un servicio que le confiere la aptitud para satisfacer necesidades explícitas o implícitas preestablecidas.²⁹ En este sentido, se considera la calidad total como “una forma de ser orientada a la mejora continua de los productos, bienes o servicios, sistemas y procesos de una organización, con el propósito de crear valor para los clientes.”³⁰

Las organizaciones que buscan la calidad están orientadas a satisfacer o superar las expectativas de los clientes y lograr la competitividad y solidez financiera; para ello se requiere desarrollar capacidades y habilidades competitivas; lo moderno es considerado o sinónimo de calidad.

En cuanto a la administración de la calidad, esta puede considerarse como el conjunto de estrategias, procesos y recursos necesarios para establecer y mantener un sistema de calidad y por lo tanto, es aquella que se orienta a la atención de las necesidades del cliente, involucra a todos los interesados, mejora los bienes o servicios que proporciona y además impulsa el cambio.³¹ En las organizaciones de tipo empresarial, para administrar la calidad se han establecido los llamados sistemas de gestión de la calidad, los cuales deben comprender todas las áreas, contar con una estrategia o metodología específica, estar apoyadas por la Alta Dirección, pero sobre todo, estar enfocadas a la satisfacción del cliente.³²

²⁷ *Modelo de Innovación y Calidad SEP, Reconocimiento a la Calidad SEP 2003, op. cit., p. 72.*

²⁸ Connotación atribuida a Deming (1986), de acuerdo al documento *Taller sobre difusión, comprensión y documentación del Modelo de Innovación y Calidad SEP*, Manual del Participante, Procesos de Mejora, Modelo SEP 2004, p. 67.

²⁹ Curso, *Nociones generales de la Administración Pública Federal*, impartido vía internet por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, para el personal participante en el Servicio Profesional de Carrera, Mayo-del 2006.

³⁰ *Modelo de Innovación y Calidad SEP, Reconocimiento a la Calidad SEP 2003, op. cit, p. 72.*

³¹ *Taller sobre difusión, comprensión y documentación del Modelo de Innovación y Calidad SEP, op. cit., p. 42.*

³² *Idem., p. 151.*

La administración de la calidad, al provenir de la “administración privada”, se apoya en los conceptos, principios, autores y teorías de esta última. La administración de la calidad es un sistema que implica estandarizar y certificar sus procesos, perfiles, técnicas, competencias y requerimientos; busca generar mayor productividad, eficiencia, utilidad y hacer más con menos. Cabe señalar que aunque el traslado de la “Administración Privada” a oficinas públicas no es nuevo, en este periodo de globalización y transición interna, se fortalece y profundiza el proceso. En su momento las diferentes escuelas del pensamiento administrativo, han sido difundidas y aplicadas en mayor o menor medida en la Administración pública en nuestro país. Estas corrientes observan similitudes o diferencias sobre la parte de la organización que consideran prioritario atender, ya sea la parte directiva y estratégica, de ingeniería y control de calidad o bien la parte conductual.³³

Aunque la administración pública y la privada, forman parte del mismo cuerpo teórico de conocimientos, cuyos principios y técnicas tienen igual trascendencia y validez en ambos campos,³⁴ existen ciertas diferencias en sus ámbitos de aplicación; la primera tiene como objetivo satisfacer demandas de carácter colectivo y promover el bienestar común, en tanto que la segunda busca obtener una utilidad o lucro.

De estructura compleja, la administración pública hace todo aquello que la ley le ordena y la administración privada, de estructura más simple, hace todo aquello que la ley no le prohíbe.³⁵ Se habla de la administración como pública, cuanto guarda relación con el Gobierno o rama ejecutiva del mismo, “a través de la cual se materializan las políticas del Estado”.³⁶ Por su parte, en la administración privada

³³ En la administración directiva y estratégica, centrada en la planeación y el orden de la estructura, la toma de decisiones es importante; esta escuela es representada por Weber, Fayol y posteriormente por Urwick, Gulik, Barnard, Druker y Simon; la administración de ingeniería y control de calidad total, busca la optimización del esfuerzo humano, a través del uso de la tecnología, sobresaliendo Taylor, Gilberth, Gantt, luego los ingenieros de calidad total como Deming, o los japoneses de sistemas de producción de justo a tiempo como Ishikawa, hasta Goldratt y Hammer, con la Reingeniería de Procesos. La escuela de administración conductual y cultural afirma que el comportamiento humano en las organizaciones, determina buena parte de la productividad y eficiencia organizacional, por lo que el comportamiento de los miembros depende de la satisfacción de sus necesidades, motivos y expectativas, desarrollándose enfoques conductuales, de liderazgo, cambio y desarrollo organizacional; sus representantes son Elton Mayo, Maslow, McGregor, Beckhard, entre otros. De la Cerda Gastélum, José, Núñez de la Peña, *op. cit.*, pp. 6-7.

³⁴ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, Editorial Limusa, México, 1982, p. 108.

³⁵ *Idem.*, p.110.

³⁶ *Idem.*, p. 116.

las organizaciones cuentan con propósitos y recursos más específicos. Empresa viene de emprender, acometer e iniciar acciones para obtener un resultado; de manera más amplia es “toda unidad socioeconómica formalmente estructurada que mediante la conjugación de esfuerzos humanos, financieros, y materiales realiza un proceso productivo para generar bienes o servicios destinados al mercado”.³⁷

Bajo esta lógica, es difícil que una administración empresarial pueda crear condiciones que hagan accesible la información sobre su gestión, establezca sistemáticamente mecanismos que tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la población, traslade a la ciudadanía funciones de vigilancia sobre su operación y resultados, promueva la cultura de la denuncia, éstas, entre otras medidas, necesarias para considerar una administración como moderna. En los últimos años, derivado de que el Estado ha delegado a la iniciativa privada ámbitos o actividades, vemos cada vez más a la empresa privada en las oficinas públicas.

Hoy la modernización administrativa en la APF tiene como base de apoyo a las escuelas de nivel medio-superior privadas, así como a consultorías particulares, proveedoras de los insumos para instalar y mantener el nuevo sistema, el cual necesita de nuevas formas de estructurarse y operar, para mejorar sus resultados. Las estrategias de calidad suelen ligarse a la innovación, es decir, primero hacer a un lado lo obsoleto, lo que no genera valor o lo que no da resultados, para luego implantar lo que genera calidad, valor, productividad y buenos resultados.

Debido a que una administración de calidad necesita de administradores de calidad, se han creado mecanismos de capacitación o sistemas de profesionalización orientados en tal sentido.

Cabe señalar que el desarrollo administrativo al interior del ámbito privado como del público ha sido desigual, siempre se puede encontrar áreas descuidadas o en rezago o bien con elevados índices de funcionalidad, eficiencia, capacidad de respuesta y adaptación.

³⁷ *Idem.*, p. 119.

2.5 LA “NUEVA GESTIÓN PÚBLICA”.

Frente a entornos globalizados, de tratados comerciales, apertura económica y competencia, los países llevan a cabo transformaciones estructurales para adecuarse a este contexto; en paralelo, los propios gobiernos aplican estrategias orientadas a su adecuación y modernización, es decir, además de la reducción del rol y tamaño del Estado, se promueven e impulsan medidas para que sus instituciones trabajen mejor, para hacer de cada Estado un socio creíble y eficaz.³⁸ Si además de lo anterior, aparecen procesos de transición política interna, tenemos entonces periodos propicios para impulsar al interior de la administración pública, cambios en la forma de administrar, así como en el perfil del servidor público.

La *gestión pública* es resultado y tiene que ver con las exigencias de mayor eficiencia en el desempeño institucional y por lo tanto con las capacidades que las instituciones gubernamentales tienen para asegurar las libertades, la democracia, la calidad de vida y el bienestar; por lo tanto, uno de los aspectos principales de la gestión pública es el relativo a la calidad de las instituciones que se encargan de crear y facilitar las condiciones que favorecen el mejor aprovechamiento de las fuerzas productivas y por lo tanto un déficit en la gestión pública desfavorece la calidad del desempeño gubernamental.³⁹

Esta “nueva gestión pública” –contraria a la llamada gestión tradicional, considerada ineficiente y corrupta–, requiere no sólo de la modernización y tecnificación de sus herramientas de trabajo, sino una nueva actitud y aptitud de los servidores públicos, en el desempeño de su encargo. Para estos asuntos públicos se ha hecho uso de los servicios de empresas consultoras, *outsourcings* o bufetes, en la planeación ejecución y evaluación de la función pública.

³⁸ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Curso *Nociones de la Administración Pública Federal*, Curso, impartido vía internet en Mayo del 2006, para el personal participante en el Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal. http://www.cursoswebtec.ruv.itesm.mx/anexos/woazteca/dds/avesp20050302apo73_625/tigapf251/781550/m_o_m. Fecha de consulta: 04/05/2006.

³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Los fundamentos institucionales de la gestión pública*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre del 2002. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043511.pdf>. Fecha de consulta: 05/02/2010.

Una vez que los países concluyeron sus procesos fundamentales de reestructuración y adecuación de funciones y ámbitos de competencias, sus gobiernos se enfocaron a impulsar adecuaciones a las nuevas condiciones y exigencias para crear “la nueva gestión pública”. Para ello se han estado aplicando modelos, sistemas, teorías o conceptos empresariales, sobre todo en materia de planeación, toma de decisiones, negociación, control de calidad, capacitación, comportamiento humano, productividad, eficiencia, trabajo en equipo y liderazgo; proceso que ha coincidido con el olvidado y desuso de la teoría y experiencia público administrativa.

En nuestra APF la idea de una “nueva gestión pública” aparece en periodo de transición y cambio, a partir de la cual se busca modernizar la función pública, dotarla de herramientas tecnológicas y con capacidades y actitudes empresariales, provenientes de escuelas privadas, a veces pertenecientes al clero. Este uso (sin análisis previo de factibilidad, impacto, etc.) de herramientas “innovadoras” en la administración pública, ha provocando malestar y desconcierto entre muchos servidores públicos por su orientación, reflejada en los términos empleados (socio, cliente, corporativo, calidad, bechmarking, touching, productividad, etc.), así como por su carácter impositivo. En el diseño de esta nueva forma de administrar (mediante sistemas de gestión de la calidad, certificación, enfoque al cliente, por procesos, etc.), tuvieron mucho que ver los comentarios y sugerencias de las agencias, oficinas u organismos internacionales, que a nivel mundial han propuesto iniciativas para el combate a la corrupción y la transparencia en la gestión pública.

Estos organismos, preocupados por el comercio y la economía, reconocen la necesidad de un entorno estable y transparente en las transacciones comerciales internacionales para movilizar inversiones, recursos financieros, tecnología y conocimientos especializados. Para que cada Estado se convierta en un socio creíble, ven como necesario que modifique su estructura y operación, tomando como referente las experiencias en países desarrollados y/o empresas privadas.

Considerada por algunos como la epidemia de los últimos años, por sus efectos nocivos en el ámbito de los asuntos públicos del país,⁴⁰ la corrupción significa –a nivel mundial– un grave problema para los Estados y sus gobiernos, de allí que

⁴⁰ Tomado de una nota de Raymundo Rivapalacio (*Diario Crónica* del 3 de Noviembre de 1997, p. 8).

hayan creado instancias internacionales para su tratamiento y sobre todo, para reducir su impacto en las transacciones comerciales de las empresas; ello se ha reflejado en una serie de normas y reglas para ser adoptadas a nivel internacional, tendientes a frenar y corregir las manifestaciones de corrupción en la iniciativa privada y en las oficinas públicas.

A nivel mundial existen una serie de agencias y oficinas (como la OEA, Banco Mundial, OCDE y Transparencia Internacional), que han propuesto iniciativas para el combate a la corrupción y por una “la Nueva Gestión Pública”, la cual, como nuevo paradigma se sustenta en los siguientes principios:⁴¹

- **Descentralización del sector público.**
- **La gestión por encima de la política.**
- **Organización por grupos de agencias o departamentos, en lugar de pirámides tradicionales y jerarquizadas.**
- **Adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a resultados.**
- **Recortar gastos en lugar de crear nuevos.**
- **Una mayor flexibilidad.**
- **Promoción de la competencia.**

Estas organizaciones o agencias han hecho sugerencias a los países que permitan a) configurar y crear instrumentos anticorrupción; b) definir qué es función pública; c) precisar los bienes que se sujetarán a las disposiciones correspondientes; d) establecer medidas para crear y mantener normas de conducta en el cumplimiento de las funciones públicas; e) proponer sistemas para la recaudación y control de impuestos; f) impulsar medidas preventivas y apoyo a la probidad del servicio (por ejemplo la remuneración equitativa); g) prevenir la creación de organismos de control superior y h) hacer precisiones jurídicas y adaptaciones legislativas sobre el soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, extradición y asistencia y cooperación

⁴¹ *Idem.*

en el lavado de dinero.⁴²

Un propósito fundamental de la “nueva gestión” –plasmado en planes, programas o leyes–, es transparentar y hacer más eficiente el servicio público. Cuando se hace mención de que en una empresa o institución existe una “nueva administración” o bien una “nueva gestión”, se quiere crear confianza a la ciudadanía, a los usuarios o inversionistas.

Por ejemplo, para instituciones como el Banco Mundial la corrupción es causa de inquietud, ya que es considerado un mal oneroso para el desarrollo de los países, porque afecta el Estado de Derecho, desvía recursos y aleja las inversiones. El organismo señala que la corrupción afecta negativamente la asistencia para el desarrollo, por lo que para combatirla recomienda privatizar, descentralizar, modernizar la recaudación fiscal, avanzar en el servicio civil de carrera y en la reforma judicial.

Para avanzar en el establecimiento de esta “nueva gestión pública”, sus promotores, han establecido modelos de innovación y calidad, bajo el principio de transformar los esquemas tradicionales de gestión y crear un gobierno de calidad, transparente, competitivo e innovador. En este entorno prevalece la idea de abandonar lo que se considera que no genera resultados y por lo tanto transformar instituciones o sus sistemas, para volverlos competitivos y de clase mundial, a partir del desarrollo de capacidades gerenciales como la planeación estratégica, liderazgo, negociación, etc.

CONCLUSIONES.

Con el desarrollo de la sociedad, las organizaciones se han vuelto más complejas. En este proceso también ha crecido, diversificado y vuelto más compleja la ciencia y sus diferentes disciplinas, relación dialéctica donde se ha dado un proceso de diversificación-integración-globalización del conocimiento, así como el relativo al

⁴² Casellas, Roberto, *op. cit.*, pp. 21-26.

estudio y tratamiento de las organizaciones; ello ha originado formas diversas de tratarlas, ya sea de manera multidisciplinaria, bajo un enfoque integral o de sistemas, o bien bajo una perspectiva global, estandarizada, estratégica y competitiva, expresada bajo los llamados sistemas de gestión de la calidad; ambos con similitudes y diferencias en su aplicación y resultados.

La teoría general de sistemas o enfoque de sistemas, es la expresión o tendencia de generalizar y trasladar de un ámbito, ciencia o actividad a otros conocimientos y prácticas, que pueden favorecer, estabilizar o mantener un sistema (receptor), situación por la que adquiere una orientación o enfoque funcionalista o conservador. Como sistema abierto la APF, tiene y requiere de un intercambio de materia y energía de su medio ambiente para mantener un equilibrio, pero también se expone a cambios que le pueden afectar internamente, sino tiene la estructura o recursos para ello. Las características, tamaño y atribuciones de la administración pública, guarda relación directa con las características, tamaño y atribuciones del Estado del cual forma parte; dichas atribuciones no han sido las mismas en el tiempo y han observado transformaciones sobre todo en su participación en las actividades económicas. En este mismo sentido, el perfil del aparato administrativo, influye en los conocimientos, habilidades y actitudes de los servidores públicos. Con el proceso de reducción del tamaño y atribuciones del Estado de los ochenta, motivado por una parálisis económica y la aplicación de estrategias globales económicas de corte neoliberal, se tomaron medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

En este contexto en la agenda gubernamental cobró fuerza la modernización de la administración pública, por necesidad propia, pero también debido a tendencias y sugerencias hechas por organismos internacionales; es decir, junto con tratados comerciales y modelos económicos que favorecieron la libre empresa, se dio la globalización de los sistemas de gestión para ser aplicados sobre todo en los gobiernos. Es más, los promotores de estos sistemas de gestión, han estado más interesados en implantarlos en oficinas públicas, que en las propias organizaciones empresariales. Un argumento fundamental oficial y empresarial, fue el que la administración pública era ya demasiado obsoleta y corrupta.

Con la globalización no sólo se internacionalizan los procesos económicos y sus efectos (conflictos sociales y fenómenos político-culturales), sino también la forma de administrar, por lo que la tendencia es, independientemente a la naturaleza del receptor, trasladar sólo determinados conocimientos, modelos, autores o teorías. Hoy día se han querido utilizar indistintamente términos como globalización, modernización, privatización y el cambio tecnológico. Para modernizar a la administración pública, se ha querido asemejarla a las características de sistemas u organizaciones de otros países o propias de la empresa privada.

En este entorno, parecieron los sistemas de gestión que parten de estructuras, características y requisitos similares, apoyados en normas internacionales como el ISO, para generar o proporcionar *productos conformes*, orientados por proceso y hacia la satisfacción del cliente, es decir, desagregan a la organización por las partes que la conforman (compras, producción, ventas, contabilidad, etc.) y sólo en aquellas que se consideran fundamentales, se aplican acciones de mejora o se establecen las medidas para cubrir los requisitos necesarios para su certificación, de acuerdo a la Norma ISO.

Si por un lado la teoría general de sistemas o enfoque de sistemas traslada de un ámbito del conocimiento a otro, de una ciencia a otra, de una rama de actividad a otra, en general teorías, conceptos y prácticas, con propósito de estabilizar, mantener y mejorar los sistemas receptores (por lo que tiene un carácter funcionalista y conservador), en el caso de los sistemas globales como los de gestión de la calidad, se enfocan a determinados sistemas, segmentos o procesos considerados productivos, prioritarios o estratégicos; a diferencia del enfoque de sistemas, tiene una visión parcial y utilitaria de su entorno, con un tratamiento no multidisciplinario, sino centrado en determinados modelos, conocimientos, conceptos, teorías o autores provenientes de su propio ramo o actividad generalmente empresarial.

Aunque un SGC puede facilitar la conducción de las acciones y recursos para mejorar los resultados (producto o servicio), evitar costos y reducir tiempos por revisiones o inspecciones, así como hacer frente satisfactoriamente a las auditorías, también presenta algunas limitantes: a) su origen empresarial lo cual dificulta su comprensión; b) en la práctica no visualiza a la organización de manera integral; c) se emplea coyunturalmente para casos de reestructuración o transición y d) se

instauran sin la suficiente difusión y consenso entre los trabajadores. Lo cierto es que la instauración de los SGC y el tratamiento de asuntos públicos ligados a la calidad, no han tenido los resultados esperados. Para administrar la calidad en las organizaciones empresariales se han establecido los llamados sistemas de gestión de la calidad. La administración de la calidad, proveniente de la “administración privada”, busca estandarizar y certificar procesos, perfiles, técnicas, competencias y requerimientos para lograr mayor productividad en la administración pública, aunque sean de naturaleza diversa. Aunque el traslado de la “Administración Privada” a oficinas públicas no es nuevo, en el periodo 2000-2006, de globalización y transición interna, se fortalece y profundiza el proceso.

Hoy la modernización administrativa en la APF tiene como base de apoyo a las escuelas de nivel medio-superior privadas, así como a consultorías particulares, proveedoras de los insumos para instalar y mantener el nuevo sistema, el cual necesita de nuevas formas de estructurarse y operar, para mejorar sus resultados.

Para avanzar en el establecimiento de esta “nueva gestión pública”, sus promotores, han establecido modelos de innovación y calidad, bajo el principio de transformar los esquemas tradicionales de gestión y crear un gobierno de calidad, transparente, competitivo e innovador. En este entorno prevalece la idea de abandonar lo que se considera que no genera resultados y por lo tanto transformar instituciones o sus sistemas; la idea es volverlos competitivos y de clase mundial, a partir del desarrollo de capacidades gerenciales como la planeación estratégica, liderazgo, negociación, etc.

Finalmente cabe señalar que en el diseño de esta nueva forma de administrar, tuvieron mucho que ver los comentarios y sugerencias de agencias, oficinas u organismos internacionales, que a nivel mundial han propuesto iniciativas para el combate a la corrupción y la transparencia en la gestión pública. Estos organismos, preocupados por el comercio y economía, reconocen la necesidad de un entorno estable y transparente en las transacciones comerciales internacionales para movilizar inversiones, recursos financieros, tecnología y conocimientos especializados.

III. DOS EXPERIENCIAS PARA MODERNIZAR LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1995-2000 (PROMAP).

El conocimiento de los antecedentes cercanos, relativos a la evolución y desarrollo que ha tenido la Administración Pública en nuestro país, nos ofrece un panorama de referencia para entender la situación que guarda actualmente este sistema tan complejo, cambiante y no menos interesante; siempre es bueno revisar las estrategias pasadas para dar al aparato público capacidad de respuesta, en el marco de un entorno más complejo y exigente, lo cual definitivamente va conformando las características y perfil del servicio público.

En el periodo más o menos de 1970 al 2000 podemos ubicar dos estrategias diferentes de desarrollo administrativo en la APF en nuestro país, la primera de ellas llamada de Reforma Administrativa, abarcó la década de los setenta y parte de los ochenta; en ésta se buscó dar primero orden y coherencia a la estructura y operación administrativa, mediante el análisis, revisión y depuración de las diferentes técnicas y herramientas administrativas aplicadas hasta entonces en el ámbito público; constituyó una importante experiencia de generación y aplicación del conocimiento administrativo en la mayor parte de la geografía del Gobierno Federal.

Hasta la década de los setenta se observó un crecimiento un tanto acelerado y desordenado del aparato público. A partir de los ochenta comenzó a darse un proceso inverso, motivado por una parálisis económica y aplicación de estrategias de corte neoliberal, lo cual se ve reflejado en la disminución del tamaño de aparato administrativo y la aplicación de medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal. La apertura comercial, privatizaciones y crisis económica de los ochenta y noventa, generó secuelas hasta hoy todavía no superadas ni resueltas: pobreza, migración, desempleo, abandono del campo, narcotráfico y corrupción. En lo administrativo, se fue dando un proceso de estancamiento y desuso del conocimiento y experiencia desarrollado previamente.

En este entorno, se empieza a impulsar en la APF modelos de gestión gerencial, que comprende el desarrollo de un perfil de servidor público con capacidades y actitudes también gerenciales. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) es la expresión de esta tendencia, que mediante técnicas como la Planeación Estratégica, buscó bajo un enfoque de calidad, eficientar y transparentar la función pública. Esta experiencia, es el antecedente inmediato del Modelo de Innovación y Calidad de la administración foxista. Generalmente para echar a andar acciones de desarrollo o modernización administrativa, convergen factores internos y externos de tipo político y económico, que favorecen o inhiben su aplicación.

3.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El Programa de Reforma Administrativa, tan importante en la década de los setenta y principio de los ochenta, tuvo de base o sustento los trabajos realizados previamente por la Comisión de Administración Pública (CAP), adscrita a la Secretaría de la Presidencia, la cual se encargó de la realización de un diagnóstico con el propósito de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer gubernamental; la complejidad y tamaño del aparato público obligó a ello.¹ En 1971 la CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos; posteriormente se encomendó a los titulares de las Dependencias del Gobierno Federal, la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA), con el auxilio técnico de las Unidades de Organización y Métodos (UOM)² y la asesoría de Unidades de Planeación; lo anterior para llevar a

¹ Para atender esta complejidad, en Diciembre de 1970 entró en vigor la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

² La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 19, que todas las Dependencias y Entidades de la APF, deben contar con sus respectivos manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, que den información, precisen y orienten sobre su estructura orgánico-funcional, procedimientos, formatos, sistemas de comunicación y coordinación, que permitan facilitar el cumplimiento de sus atribuciones. Al respecto fueron estas UOM las encargadas de la elaboración y actualización de tales documentos, además de ser el área encargada del análisis y evaluación en cada Dependencia y Entidad de

cabo un análisis y evaluación de las estructuras, sistemas y procesos de trabajo.

Las UOM, tuvieron la función de asesorar a las unidades administrativas en la formulación de su diagnóstico y sus proyectos de reforma, así como en la implantación de sus mejoras; por su parte, cada CIDA fue la encargada de determinar el programa global de reforma de su Dependencia, así como plantear, compatibilizar y coordinar proyectos específicos y evaluar sus resultados.

A inicios de los setenta, se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, para reestructurar las áreas de personal y desarrollar de manera integral el servicio público. En este sentido, en 1975 se aprobó la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles,³ para definir y regular cada uno de éstos tres mecanismos de reconocimiento o valoración de las funciones a cargo de los empleados gubernamentales; además de los premios por una conducta o trayectoria ejemplar, también se establecieron premios por antigüedad en el servicio público, estímulos por el desempeño sobresaliente en las actividades o funciones que tuvieran asignadas y cualquier acto excepcional en beneficio del servicio que preste.

Con el crecimiento del aparato público, surgieron conflictos por la superposición de atribuciones o duplicación de funciones, derivado básicamente por el gran número de Entidades Paraestatales, todas ellas dependientes directamente del Titular del Ejecutivo Federal. La Reforma Administrativa,⁴ cuyo periodo de mayor auge fue de 1976 a 1982, ha sido una de las estrategias más importantes para la racionalización de estructuras, precisión de responsabilidades, regularización de instituciones desde el punto de vista del derecho administrativo, planeación del gasto público y su orientación con base a programas que comprendan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, evaluación de resultados y finalmente, el establecimiento de una organización sectorial como mecanismo de coordinación entre aquellas instituciones con afinidad de atribuciones.

su estructura, sistemas y procesos de trabajo. Aunque hubo avances importantes en este renglón, con la desaparición de dichas Unidades, se ve afectado el desarrollo administrativo, puesto que no hubo instancias o áreas que las suplieran.

³ Publicado en el D. O. F el 31 de Diciembre de 1975.

⁴ Esta se enmarca en una estrategia general de reformas a diferentes ámbitos de la vida nacional: La Reforma Política, la Reforma Portuaria, etc.

Inmersas en esta estrategia de Gobierno, se llevaron a cabo –en mayor o menor medida–, acciones importantes, entre las que sobresalen las siguientes:

- En 1976 se emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), cuyo propósito fue establecer “las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal”.⁵
- Se promulgaron ordenamientos de sustento a la Reforma Administrativa, como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública; Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y de Obra Pública.
- Se llevó a cabo la Sectorización, la cual consistió en la agrupación de las Unidades Administrativas por sector, es decir, por similitud de funciones, quedando asignadas bajo la responsabilidad a ciertas Dependencias, para que éstas dirigieran los aspectos de la planeación y coordinación.
- Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, con la responsabilidad de institucionalizar la planeación, programación y presupuestación, asumiendo entre otras las funciones de la Secretaría de la Presidencia, a la que sustituyó. Como resultado de su acción, se implantó en toda la APF la metodología de Presupuesto por Programas, a la vez que se orientó la planeación nacional, sectorial y regional.
- Para aminorar los efectos de los desplazamientos masivos de servidores públicos de confianza, que cada sexenio de daban por el cambio de administración, en detrimento de su estabilidad laboral, el Ejecutivo Federal estableció un mecanismo de reubicación interna y de reasignación intersectorial, cuya implantación se encomendó a cada Oficialía Mayor de las Dependencias y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global. En 1976 se modificó dicha Comisión mediante acuerdo presidencial, con la intención de perfeccionarla.
- Se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 para: a) dar mayor congruencia a los planes globales, sectoriales y estatales; b) uniformar la metodología para su formulación; c) actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas y d) fortalecer los instrumentos técnico-programáticos que apoyen el desarrollo y evaluación del Plan.

⁵ Artículo I de la LOAPF. En la misma establece que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integrarán la Administración Pública Centralizada; los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, constituirán entonces la Administración Pública Paraestatal.

- A finales de 1982 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁶ en la exposición de motivos de la Iniciativa, se precisa que sienta las bases para un proceso de reestructuración, con lo cual se deseaba, entre otras cosas: a) Integrar y hacer más eficiente el sistema de control de las Dependencias y Entidades, así como vigilar el funcionamiento y operación de las unidades específicas encargadas de ello; b) establecer un servicio público de carrera, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal del Gobierno Federal; c) dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los servidores públicos de todos los niveles, así como d) reforzar el esquema sectorial como criterio de organización de la Administración Pública.

En Latinoamérica, al igual que en México, a partir de los ochenta, la privatización y reducción del tamaño del Estado fue entendida por las autoridades y ciertos sectores empresariales, como una estrategia para avanzar a un país más moderno, así como para afrontar las crisis económicas. Ello propició la modificación de los vínculos del Estado con una parte de la sociedad civil, a la vez que sectores como el productivo requirió, para afrontar una economía más global y abierta, llevar a cabo adecuaciones en su estructura y fisonomía, lo cual no siempre se realizó. Curiosamente para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado y disminuir el déficit en su capacidad de gestión, fue necesario revisar –léase reducir– su participación en las actividades económicas.

Las nuevas reglas de las relaciones comerciales en el ámbito internacional (conformación de bloques y acuerdos comerciales, apertura comercial, privatizaciones y el traslado del motor del crecimiento a las fuerzas del mercado o sector privado), surgidas en países desarrollados, afectó el entorno local de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con secuelas económicas y sociales dramáticas.⁷

⁶ Entró en vigor el 1° de Enero de 1983.

⁷ Curiosamente, los países de democracias consolidadas e industriales, han tratado de equilibrar más esta situación, al no darle al mercado, un papel excesivo en el desarrollo de sus sociedades. Los gobiernos de los países de la Unión Europea, han dicho que sí al mercado como promotor del crecimiento económico, pero no están de acuerdo en que este se convierta en la base de la sociedad, la salud, la educación, la cultura, la seguridad, etc.

En nuestro país, la difícil situación económica y financiera de los ochenta, obligó al Gobierno Federal a un cambio sustantivo en las políticas públicas, que se reflejó en medidas de austeridad y mayor control al gasto público, entorno en el cual la Reforma Administrativa empieza a perder impulso. Devaluaciones, nacionalizaciones, gastos excesivos, inflación, aumento del empleo informal, caída de la producción (sobre todo del sector paraestatal), disminución del poder adquisitivo, fuga de capitales, fueron algunos problemas que provocaron inconformidad y afectaron las condiciones de gobernabilidad y viabilidad del proyecto económico y político imperante.

A partir del Ejecutivo Federal, se impulsó la llamada “Renovación Moral de la Sociedad”, como estrategia para lograr consensos y apoyos para trabajar en torno a una propuesta de este tipo, pero sobre todo, para impulsar los cambios económicos necesarios que el país necesitaba. Esta acción se ligó a la aparición de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuya exposición de motivos, publicada en el Diario Oficial de La Federación de fecha 31 de Diciembre de 1982, se señaló: “La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho”.

Las modificaciones normativas de inicios de los ochenta en el rubro de planeación de la Administración Pública, fue mediante reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales. Con Miguel de la Madrid se estableció, incluso a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática. En el artículo 26 se señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, a partir de lo cual se expidió la Ley de Planeación la cual apareció en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983. Con este sistema se pretendió una planeación del desarrollo unitaria y sistemática, con la participación de todos los grupos sociales, económicos y regionales del país, así como la coordinación de los tres niveles de Gobierno.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, buscó encaminar sus objetivos a la descentralización de la vida nacional y al fortalecimiento del federalismo,⁸ a partir de una nueva relación y corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional. Derivado de ello se llevaron a cabo las reformas al artículo 115 Constitución.

Por estas fechas se inició el impulso a la apertura económica, la desregulación, así como la privatización de empresas estatales; durante la administración de Miguel de la Madrid el número de estas entidades pasó de 1155 en 1982 a 413 en 1988. Ante la severa crisis económica, se establecieron los Pactos de Crecimiento Económico, con los diversos sectores sociales, mediante los cuales el gobierno subsidiaba parte de los precios de los productos básicos y los productores/distribuidores se comprometían a no aumentarlos. Como respuesta a una crisis económica interna y para cumplir a los requerimientos de acuerdos comerciales externos⁹ el Gobierno Federal vio contraer su gasto gubernamental, reducir su estructura administrativa y replantear sus funciones, las cuales se fueron más a la regulación y control, retirándose drásticamente de las actividades industriales, comerciales y de servicios, a las que había incursionado a través de las empresas públicas.

La necesidad de garantizar una administración más honesta y transparente en su operación, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, dio pauta a crear a finales de 1982 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con atribuciones predominantemente normativas en materia de control e inspección sobre el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal. Esta Dependencia se orientó básicamente en este periodo a establecer y vigilar la observancia de normas relativas a la depuración, racionalidad, austeridad y simplificación de la estructura y operación gubernamental; puntos considerados esenciales para cumplir con los objetivos y metas de la APF en su momento; posteriormente en el rubro de los recursos humanos, se orientó al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

⁸ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Manual del Participante*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo, Mayo de 1999, p. 3

⁹ En Enero de 1986, tras aproximadamente 3 años de negociaciones, México logró ser admitido al GATT, siendo uno de los aspectos relevantes a tratar, la adecuación y control del Gobierno Federal.

En 1983 se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil,¹⁰ encargada de coordinar y asesorar al Ejecutivo Federal en la instauración del Servicio Civil de Carrera y para promover mecanismos de coordinación entre las Dependencias y Entidades, con el fin de unificar y adecuar el marco jurídico y los métodos administrativos en la materia. Cabe señalar que con Miguel de la Madrid (1982-1988) se reformó el Título IV constitucional (*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*), para dar paso a la figura del servidor público, que suple a la del funcionario público, connotación considerada más acorde al carácter social y ético del encargo. La LFRSP se modificó mediante decreto del 21 de Julio de 1992, para tratar de fortalecer la disciplina y hacer más transparente el ejercicio del servicio público, además de que en forma paralela se definieron los montos de las sanciones económicas aplicables, se mejoraron los procedimientos administrativos y los medios de impugnación.

Las sanciones a que se refiere la Ley, en caso de incurrir en responsabilidad, son el juicio político,¹¹ sanciones administrativas y sanciones penales. Las sanciones administrativas consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal.

¹⁰ Estuvo integrada por los titulares de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la FSTSE.

¹¹ Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

A mediados de los ochenta se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, con el propósito de reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos dentro del Gobierno, para responder a la creciente demanda de la ciudadanía en este renglón; en este sentido se establecieron las llamadas Ventanillas Únicas para la realización de trámites públicos y se elaboraron los Manuales de Trámites y Servicios al Público; dichas Ventanillas lo que hicieron fue concentrar o reducir el universo de instancias o personas dentro de la Institución que se involucraban directamente con los usuarios;¹² además se establecieron mecanismos de quejas, denuncias, consultas y sugerencias sobre la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.¹³

Estos propósitos de simplificación chocaron con costumbres y vicios ya arraigados y la cultura hiperregulatoria de ciertas Dependencias; las acciones tuvieron un carácter aislado y sin continuidad; además se careció de un sustento normativo que fortaleciera su aplicación, tampoco se evaluaron los resultados ni se otorgaron los incentivos para quien cumpliera con los objetivos y metas. Dada la situación financiera del Gobierno Federal, aumentan los mecanismos de control y regulación, lo cual se expresa, por ejemplo, con la puesta en vigor (1986) de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,¹⁴ reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política, ordenamiento que abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de Diciembre de 1970. La difícil situación económica y financiera de los ochenta obligó al Gobierno Federal a un cambio sustantivo en las políticas públicas, aplicando medidas de adecuación y reestructuración, sobre todo en el sector paraestatal.¹⁵

¹² La OCDE ha venido sugiriendo a los países miembros reducir el número de personas que atienden directamente al público o usuarios, como medida para reducir el número de actos de corrupción.

¹³ Como el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y más tarde el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).

¹⁴ El Reglamento de la LFEP fue expedido hasta 1990, tal vez por eso tuvo problemas en la precisión y delimitación de su operación, además de que en su aplicación han concurrido otros ordenamientos legales del mismo rango que limitaron sus alcances y por ende la autonomía de gestión de las Empresas Paraestatales.

¹⁵ El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (publicado en el D. O. F. el 26-01-1990), señala que para la desincorporación de las mismas, existen figuras como la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o mediante la transferencia a las Entidades Federativas.

Con estas reformas se pretendió sanear las finanzas públicas, a partir de la reducción del gasto social gubernamental; se retiraron subsidios y cancelaron programas considerados no prioritarios ni estratégicos. La privatización también buscó sanear las finanzas públicas, mermadas por la carga onerosa de la deuda y por la imposibilidad de continuar recurriendo al crédito externo. Entre las primeras estrategias para modernizar o incorporar la calidad en la APF está el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, donde se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar sus resultados y la suscripción de convenios de desempeño entre la Entidad y Dependencia coordinadora del Sector correspondiente y las Globalizadoras; así como adoptar esquemas de calidad total en los procesos y servicios a cargo de dichas empresas.

Aunque hubo algunos esfuerzos por adecuar y actualizar las herramientas administrativas a este entorno, sobresalió la construcción de un marco de políticas, normas y preceptos jurídicos que los servidores públicos debían observar. En este sentido, se reformó mediante decreto del 21 de Julio de 1992 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de mejorar la disciplina y transparencia, además de que se definieron los montos de las sanciones económicas aplicables y mejoraron los procedimientos administrativos y los medios de impugnación. Por otra parte y en cumplimiento a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, se estableció el Premio Administración Pública, para evaluar y reconocer el desempeño destacado.¹⁶

En 1994 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LOAP,¹⁷ a partir de lo cual la organización y coordinación del desarrollo administrativo en las Dependencias y Entidades de la APF quedó a cargo de la SECODAM; para ello a su interior se creó la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), teniendo como encargo el diseño de un programa de desarrollo administrativo en el Gobierno Federal.

¹⁶ Esto se dio a través de la aplicación de una Cédula de Evaluación del Desempeño, la cual estableció factores a valorar por parte del Jefe inmediato, entre los que se encuentran: a) Conocimiento del puesto, b) Técnica y organización del trabajo, c) Calidad del trabajo, d) Colaboración y discreción, e) Trabajo en equipo, f) Capacitación, g) Relaciones Interpersonales, h) Iniciativa, entre otros.

¹⁷ Publicado en el D. O. F el 28 de Diciembre de 1994.

Como ya se mencionó, en estos años habían estado desapareciendo de la geografía de la APF áreas que llevaban a cabo funciones de análisis, modernización o desarrollo de sistemas e instrumentos administrativos (manuales,¹⁸ procesos de trabajo, formatos, guías de operación, diagramas, organigramas, descripción de puestos, entre otros). En el mejor de los casos, estas funciones fueron ligeramente retomadas por áreas de recursos humanos, contabilidad, finanzas o hasta de recursos materiales.

Para 1995 culminó el proceso fuerte de redimensionamiento o reducción del aparato público, sobre todo en el sector paraestatal; de 1155 que había en 1982, pasó a 204 para fines de 1995: 80 organismos descentralizados, 99 empresas de participación estatal y 25 fideicomisos. Este ajuste se llevó a través de modalidades distintas, tales como la liquidación, extinción, fusión y transferencias.¹⁹

Posteriormente y en materia de recursos humanos, se emitió la Norma que regula la designación del Servidor Público del Mes,²⁰ publicado en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1998, como mecanismo de “reconocimiento que motive una mayor productividad, eficiencia y calidad en los bienes y servicios que brinda la institución y que compete realizar a los servidores públicos...” En el mismo sentido se emitió la Norma que Establece el Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Pública Federal, publicado el 4 de Julio de 1999, para identificar y describir las características y contenido de los puestos que comprende.

Para unos, el redimensionamiento del sector paraestatal fue una necesidad real en cuanto que su tamaño empezaba a generar problemas de planeación, coordinación y evaluación; para otros, obedeció más a presiones e instrucciones de cúpula y a políticas globales –a veces diseñadas en otros países–, que a un estudio serio, interdisciplinario, integral y que tomara en cuenta las peculiaridades de cada Unidad administrativa; es decir, la determinación de las áreas y ámbitos susceptibles de

¹⁸ Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 19, que todas las Dependencias y Entidades de la APF, deben contar con sus respectivos manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público. Desafortunadamente hoy las Unidades Administrativas no le dan la importancia a este tipo de documentos. Cuanto existen no están actualizados ni se difunden, además se han incorporado diferentes metodologías “innovadoras” para su elaboración y actualización, que han creado confusión.

¹⁹ *Programa de Modernización de la Administración Pública, op. cit.*, p 81.

²⁰ Los factores a evaluar considerados fueron, entre otros: Calidad en el trabajo, Cantidad de trabajo, Colaboración y eficiencia, Iniciativa y creatividad y Trabajo en equipo.

adecuación del aparato público, se apegó a la variable cuantitativa, monetaria, al tamaño y a la necesidad de racionalizar los gastos. Esta tendencia convivió con la incapacidad del Gobierno Federal, para atender y resolver problemas sociales y económicos históricos y los generados por la política neoliberal.

3.2 EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

A partir de la crítica que desde la década de los ochenta se hizo al Estado social o benefactor,²¹ en los noventa se fortaleció en México el modelo económico neoliberal, sustentado en el mercado y la libre empresa; desde el grupo gobernante, empresarios, medios de comunicación e intelectuales oficiales, existía la intención de insertarnos en el “Primer Mundo”, vía integración a bloques económicos y la firma de tratados comerciales; para ello se aplicaron acciones de gobierno para reducir el aparato estatal, promover la privatización y apertura comercial, así como avanzar en la desregulación, con lo cual el Estado reducía su participación en áreas, en las que venía participando.

La aplicación de este modelo ha generado en países como el nuestro problemas sociales y económicos, expresados en la concentración de la riqueza, pobreza, desempleo, abandono del campo, migración, explotación irracional de los recursos naturales, desintegración de los vínculos familiares, corrupción, narcotráfico y violencia.

²¹ La administración de Reagan y el Gobierno de Margaret Thatcher son representantes de esa crítica decidida al Estado social. Para Jurgen Habermas este neoconservadurismo se caracteriza por a) acelerar el proceso acumulación y concentración de la riqueza, b) aumento del desempleo, c) limitados resultados del Estado social, d) reducción de la legitimación del sistema político, e) desacreditación del sector intelectual, en cuanto se considera portadores de la modernidad y de los valores posmateriales, de autorrealización, juicio crítico, etc. Jurgen Habermas, “La Crisis del Estado de Bienestar y el Agotamiento de las Energías Utópicas”, tomado del libro, *Ensayos Políticos*, 1988, Barcelona, Ediciones Península.

Bajo este entorno globalizado, la modernización cobra fuerza en la agenda nacional, incluyendo el rubro de la administración pública, sobre todo debido a tendencias y sugerencias hechas por organismos internacionales;²² aspecto que converge con una necesidad y exigencia doméstica por mayor eficiencia y transparencia. En este sentido y también para mejorar la imagen gubernamental, se elaboró el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 2000 (PROMAP), el cual se inscribe en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; su contenido y líneas directrices surgieron de la propia SECODAM, en coordinación con las demás Dependencias y Entidades de la APF.

Debido a que la estrategia económica del Gobierno Federal, para la segunda mitad de la década de los noventa, planteó un crecimiento basado en un programa de gasto reducido y ahorro, las acciones derivadas del PROMAP debieron ajustarse al entorno de austeridad y disciplina presupuestal. Para mejorar la operación del aparato público, es programa estableció dos objetivos fundamentales.²³

- ✓ ***Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.***
- ✓ ***Combatir la corrupción e impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.***

Dicho Programa, que se estableció “para impulsar un decidido movimiento dirigido a analizar y mejorar la función pública”,²⁴ contó con cuatro subprogramas, con sus respectivos propósitos:

²² México se incorpora en Mayo de 1994 a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por lo que se plantea la necesidad de llevar a cabo adecuaciones en su Administración Pública, que permita un entorno propicio para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de satisfacción de necesidades sociales. Además en el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el tema central fue la Administración Pública, sobre todo en su papel de catalizador en los procesos de desarrollo económico y social.

²³ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, op. cit., p.7.*

²⁴ *Idem., p. 1.*

1. Participación y atención ciudadana.

Establecer mecanismos sistemáticos para que la ciudadanía exponga su punto de vista sobre el desempeño gubernamental (sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, etc.), lo cual permita a la propia autoridad reorientar o retroalimentar su desempeño; lo anterior tiene el propósito de ampliar la participación de la sociedad en la gestión pública.

2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.

Impulsar la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales, es decir, fortalecer el pacto federal para promover el desarrollo regional, con la consecuente descentralización administrativa.

3. Medición y evaluación de la gestión pública.

Controlar y evaluar los resultados de la gestión pública que fortalezca la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos. Las líneas de acción estuvieron orientadas a establecer objetivos claros y metas cuantificables y cambiar el enfoque hacia el impacto, en lugar de centrarse en el volumen de trabajo o de los recursos a utilizar; otro aspecto fue la creación de indicadores de desempeño, para evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios, pertinencia de los servicios y medición de los efectos (impacto) en la sociedad o beneficiarios; lo anterior apoyado con sistemas de información y el fortalecimiento de órganos internos de control.

4. Dignificación, profesionalización y ética del servicio.

Reconocer la importancia del recurso humano dentro de la administración, por lo que “es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización”.²⁵ Para tal propósito se necesita mejorar los procesos de selección, capacitación, desarrollo y profesionalización, así como la calidad en el ambiente de trabajo, todo ello apoyado en el fortalecimiento de los valores éticos del servicio; lo anterior sustentado en incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable; es decir, se pretendió trabajar en dos vertientes, una que considerara la parte de la profesionalización, capacitación, actualización y otra que comprendiera una nueva cultura que favoreciera los valores éticos.

²⁵ *Idem.*, p. 55.

A partir del PROMAP, la modernización de la APF buscó que las propias Dependencias y Entidades determinaran las acciones de mejora de sus procesos y servicios prioritarios, así como la instrumentación de los proyectos de modernización, esta metodología llamada Planeación estratégica (PE) como metodología institucional buscó dar coherencia y equilibrio a la planeación a corto plazo y mejorar los resultados de la organización en el futuro.²⁶

Con sus convenientes e inconvenientes, éste fue un proceso dirigido por los servidores públicos superiores y se decía alineado a la necesidad de orientar el enfoque de las instituciones gubernamentales a la búsqueda de resultados, eliminando la orientación hacia las actividades que prevalecía en el gobierno.²⁷ Para ello se consideró necesario revisar los propósitos institucionales y objetivos estratégicos, por medio de un sistema de indicadores y metas que permitiera conocer su cumplimiento e impacto.

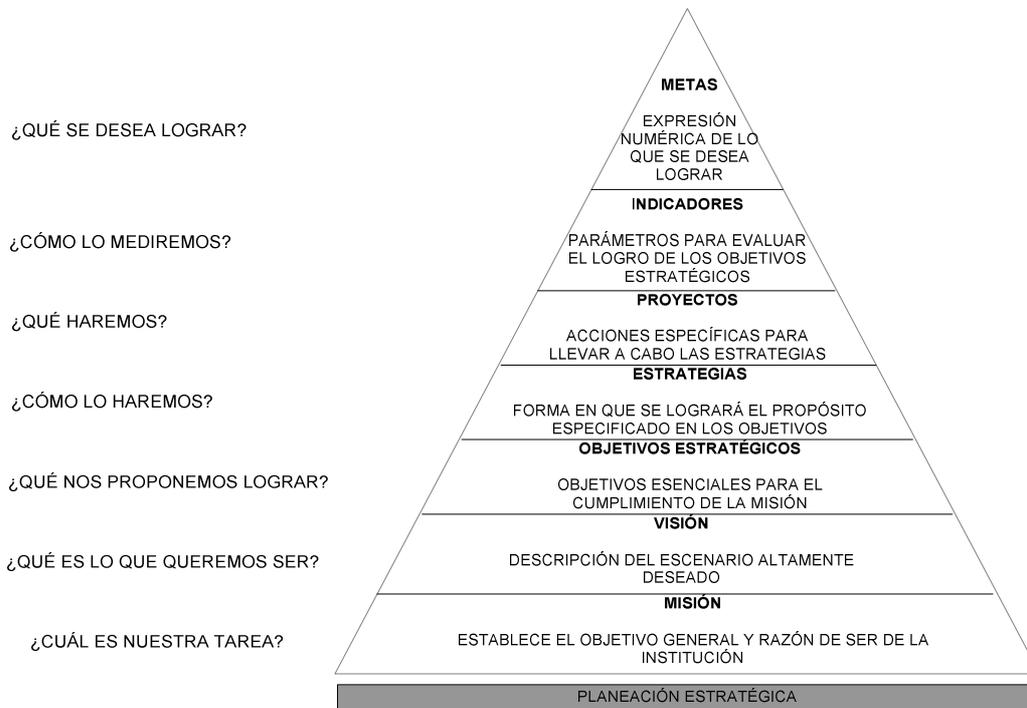
La PE contó con una metodología para su definición y aplicación, mediante un proceso por el cual, a través de la contestación de ciertas preguntas, se generaban los llamados elementos clave de la institución: **MISIÓN, VISIÓN, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, ESTRATEGIAS, PROYECTOS, INDICADORES Y METAS.**

La estructura de la Planeación Estratégica establecida en la metodología de modernización para la Administración Pública Federal es la siguiente:

²⁶ *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, Definición de Estándares*, Manual del Participante, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo. Mayo de 1999, p.1.

²⁷ *Metodología de Modernización para la Administración Pública Federal, Planeación Estratégica*, Enero de 1998, Unidad de Desarrollo Administrativo, página 3.

ESTRUCTURA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Parte inicial e importante del PROMAP lo constituyó el Diagnóstico Estratégico, cuyo propósito fue ayudar a entender la situación de la institución, su forma de trabajo, eficiencia de sus procesos y factores que pueden favorecer o inhibir el cumplimiento de la Misión, así mismo el universo o población a la que se debe atender (usuarios, clientes o beneficiarios), incluyendo sus necesidades, el grado de satisfacción y las áreas proclives de mejorar; utilizando para esto último un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODAS).

Un rubro importante del PROMAP lo constituyó la capacitación,²⁸ orientada a dar a conocer sus conceptos, objetivos, estructura, filosofía y metodología, a la vez que buscó sensibilizar a los servidores públicos, ante el proceso de cambio. Para la instrumentación formal y cabal del Programa, las Unidades Administrativas debían establecer convenios de coordinación y apoyo entre éstas y la entonces SECODAM, situación que no siempre de dio. Cabe señalar, que para entonces ya se empieza a hablar de la certificación de conocimientos y habilidades.

La difusión y aplicación del PROMAP no fue en todas las áreas de la APF y cuando se llegó aplicar en una Unidad Administrativa, fue a una parte del personal; sus acciones tuvieron un carácter aislado y sin continuidad, en parte por el poco apoyo del propio “personal de mando”. Por ejemplo, en algunas áreas de la Secretaría de Educación Pública (SEP), hasta el año 2000 se generaron sus elementos clave que proponía la Planeación Estratégica: Misión, Visión y Objetivos estratégicos.

En contenido y orientación del PROMAP, representó –como otras experiencias similares–, el punto de vista o apreciación del Ejecutivo Federal y colaboradores cercanos, sobre la manera de entender la administración pública y el perfil del servidor público. En todo caso, son experiencias de la conformación (ética y técnica) del servicio público, el cual primero ha ido de la tendencia al orden y coherencia, pasando por el control, austeridad y disciplina, hasta llegar y finalmente volverlo productivo y de calidad. En cada sexenio, el desarrollo administrativo y el perfil del servicio público, se ha diseñado básicamente a partir de una posición política o ideológica del grupo gobernante.

²⁸ Parte importante de esta estrategia, fueron talleres impartidos en la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) de la entonces SECODAM, con el fin de formar agentes “multiplicadores” o “facilitadores”, quienes deberían apoyar en la implantación del Programa en sus respectivas áreas.

3.3 DIAGNÓSTICO EN LA APF PARA EL AÑO 2000.

Un diagnóstico es un análisis que se hace de un fenómeno o sistema, ya sea a todo o en alguna de sus partes componentes o integrantes, para establecer un juicio sobre el estado o la situación que guarda en un momento determinado. El diagnóstico implica conocer los aspectos previos y entorno en el que se desenvuelve el objeto de estudio. En el caso del presente trabajo, hemos creído necesario detenernos por un momento y describir la situación existente para el año 2000 en la APF, en algunos rubros que consideramos fundamentales, los cuales por cierto se han desarrollado a lo largo de muchos años y guardan interrelación. Esta revisión nos permite entender las subsecuentes estrategias gubernamentales para modernizar la administración pública, así como los resultados obtenidos.

CENTRALISMO.

La Administración Pública está altamente centralizada en su estructura, organización y toma de decisiones. La mayoría de sus planes, programas, leyes, normas, lineamientos, políticas y directrices, son elaborados o diseñados por un pequeño grupo de “expertos”, desde oficinas localizadas en el centro político, económico y administrativo del país, sin hacer partícipe de ellos a todos los niveles de gobierno o sectores involucrados. El centralismo se refleja en decisiones unipersonales, en la verticalidad de las instrucciones y en la estructura piramidal jerárquica institucional.

USO INDEBIDO DE RECURSOS.

Es práctica común el dispendio de recursos humanos, materiales y financieros, lo cual, además de dañar al erario público, impacta en la eficiencia e imagen gubernamental. Es común la compra de bienes o renta de servicios que no cubren o rebasan las necesidades del usuario, así mismo se da un uso indiscriminado, sin control e inclusive para fines no oficiales, de bienes públicos, además de que a partir del propio Gobierno Federal no se impulsan de manera sistemática y suficiente, medidas para evitar su dispendio y mal uso, sin que exista tampoco sanción para los funcionarios que caen en ello. Desafortunadamente cuando se han dado mediadas para atacar este problema, ha sido básicamente en los niveles de personal medio y operativo.

ESCASOS MECANISMOS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Tradicionalmente la actuación y desempeño de las Dependencias y Entidades de la APF, se han evaluado con base a los niveles de gasto autorizado, es decir, en función a programas y rubros presupuestarios y a criterios de disciplina fiscal. La revisión de la acción gubernamental es básicamente cuantitativa, ello significa que se da seguimiento y evalúa el cumplimiento de fechas y metas comprometidas, las cuales por cierto suelen ser poco ambiciosas. No se va al aspecto cualitativo o impacto en la población o universo destinatario. En este punto destaca la ausencia de estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a los usuarios; tampoco se usan en forma sistemática y generalizada parámetros de desempeño o rendimiento para evaluar su gestión. Todavía persiste la tradición de orientar el enfoque de las instituciones gubernamentales hacia las actividades en lugar de la búsqueda de resultados. Cuando el sistema de evaluación gubernamental, todavía no maduraba en cuanto a sus herramientas técnico-metodológicas, conceptuales y filosóficas, se vio afectada por la incorporación, en los últimos años, de herramientas que habían tenido su origen y relativo éxito en las empresas privadas. En general no se da una interacción directa entre la Administración Pública y los ciudadanos para evaluar y discutir abiertamente el cumplimiento de las atribuciones asignadas a las instituciones públicas. No existe una cultura de la evaluación.

EXCESIVOS TRÁMITES Y REGULACIÓN ADMINISTRATIVA.

A lo largo de los años, se ha configurado un entramado burocrático reflejado en un exceso de trámites y regulación, difícil de cubrir o cumplir para el ciudadano común; los formatos son numerosos y complicados, las oficinas son insuficientes y con horarios rígidos, lo cual imposibilita dar rápida, eficiente y amable atención. Para tratar de resolver esta problemática, que genera inconformidad, corrupción y evasión de obligaciones, aparecieron programas, como el de Ventanilla Única, para tratar de reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos. Cuando llegó a darse el diseño y aplicación de nuevos formatos o sistemas administrativos, procedimiento, lineamiento, políticas de operación, etc., no se tomó en cuenta la opinión de los involucrados, afectados o usuarios (internos o externos); en su lugar se recurrió cada vez más a consultores externos para ello. Parece que los trámites o requisitos están diseñados para fomentar la corrupción. No existe una interacción ágil y fluida entre Gobierno y ciudadanía que retroalimente el proceso.

ESCASO DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Para el año 2000, el rubro del desarrollo administrativo en el ámbito público, tiene un panorama poco alentador, expresado en tres tendencias: a) las acciones aplicadas para su mejora se limitan a la mera depuración o reducción del aparato

administrativo, así como a la aplicación de mecanismos técnicos y normativos de control y rendición de cuentas; b) no existe, por parte de la autoridad, la intención de favorecer la participación de los servidores públicos y ciudadanía en el diseño, planeación, ejecución, evaluación y mejora de la gestión pública; c) cada vez se recurre menos a la riqueza teórica y metodológica derivada de la experiencia administrativa en nuestro país, sobre todo la generada a partir de la Reforma Administrativa; para el año 2000 es difícil encontrar Unidades Administrativas con áreas realizando funciones específicas de análisis y desarrollo administrativo (como las referidas Unidades de Organización y Métodos); generalmente estas son ejecutadas por áreas de recursos humanos, contabilidad, finanzas, el órgano interno de control o hasta de recursos materiales y finalmente d) la incorporación a las oficinas públicas de enfoques, modelos, teorías, técnicas, principios, autores y directivos provenientes de la empresa privada; incorporación que ha generado desconcierto y molestia entre los mismos servidores públicos.

NULA ATENCIÓN A LA OPINIÓN CIUDADANA.

No existe la costumbre ni los mecanismos para que el sistema administrativo capte y procese la opinión de la ciudadanía, sobre todo la información proveniente de quejas, denuncias o sugerencias, es especial sobre la forma en que son atendidos por los funcionarios públicos. No se cierra el círculo que permita saber si APF está trabajando bien ni el impacto en la sociedad, para que en caso de rezagos o desviaciones, se apliquen medidas correctivas. Hay ocasiones que son tan claras las deficiencias del bien o servicio, que los titulares o responsables consideran poco útil hacer este tipo de ejercicios, más cuando existen limitaciones de recursos para corregir las deficiencias. No existe la tradición oficial por conocer la opinión de la ciudadanía, antes, durante o después de aplicar determinadas políticas o medidas gubernamentales.

INEXISTENTE ÉTICA DE SERVICIO PÚBLICO.

Existe la percepción entre la ciudadanía de que la llamada burocracia no cuenta con valores o principios éticos, generalización que se ha creado por actos de inmoralidad e indolencia de algunos servidores públicos a cualquier nivel. Desafortunadamente no ha existido ni existe una estrategia o política consistente y sistemática para desarrollar una ética de servicio público, que destierre la corrupción, fomente la eficiencia y propicie buen trato a los usuarios. Los esfuerzos en este sentido han sido muy esporádicos, coyunturales y sin apoyo o difusión suficiente. Las estrategias de modernización de la función pública se han centrado en desarrollar el uso de técnicas y herramientas administrativas, dejando de lado los valores que se deben adoptar en el ámbito laboral. Aunque la mayoría de los servidores públicos asumen su encargo con responsabilidad y honradez, hay que seguir fortaleciendo los valores

éticos que combatan la corrupción e impunidad. Debido a que al interior de las oficinas públicas convergen y conviven intereses laborales (políticos y económicos), exigencias normativas, factores técnicos y costumbres, ha sido difícil desarrollar una ética de servicio público, porque se cree que ésta afectará intereses y espacios, los cuales no están dispuestos a ceder.

ESCASOS MECANISMOS DE DIGNIFICACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

Si entre la ciudadanía en general no se valora suficientemente el papel de los servidores públicos, tampoco al interior de la propia administración pública. Al año 2000, no se cuenta con medios para dignificar el servicio público en el ámbito federal. Dignificar es valorar y reconocer el desempeño, es crear mejores condiciones laborales y de desarrollo integral; es tomar en cuenta su experiencia, sus necesidades y expectativas. Por su parte el desarrollo de conocimientos, habilidades y aptitudes no ha sido permanente, a pesar del reconocimiento oficial sobre la importancia del factor humano, para lograr sus objetivos y metas. Los programas de capacitación generalmente no son diseñados a partir de un análisis objetivo de detección de necesidades, que considere no sólo el puesto sino las funciones reales que realiza, así como la naturaleza y características del área y Unidad Administrativa, además de que no se interconecta con los procesos que guarda relación (planeación, auditorías, evaluación del desempeño, programas de trabajo, manuales administrativos, análisis de clima laboral, etc.). Tampoco existe un método de evaluación de su impacto sobre los trabajadores y área de adscripción.

A pesar de que existen experiencias aisladas para profesionalizar el servicio público (ejército y fuerzas armadas, sector salud, servicio exterior mexicano y el magisterio²⁹), la capacitación ha sido un rubro desatendido, sobre todo como mecanismo de profesionalización. Esta situación ha generado ambientes laborales poco estimulantes, donde no coinciden los objetivos y expectativas de desarrollo y seguridad personales, con las institucionales; en muchos servidores públicos predomina la idea de primero mantener el trabajo (*status*) y luego desarrollar o mejorar conocimientos o habilidades. La dignificación y capacitación actúan directamente a favor de una actitud recta, responsable y de servicio.

²⁹ Tenemos experiencias como el del Programa de Carrera Magisterial, un sistema de promoción horizontal que busca contribuir a elevar la calidad de la educación, a través de la actualización y superación permanente de los docentes, promoviendo así el arraigo y la vocación de servicio.

ROTACIÓN CONSTANTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La rotación constante de servidores públicos, que se incrementa al término de cada sexenio, obstaculiza la continuidad operativa y el desarrollo de los planes y programas, con los consecuentes incrementos de los costos, y sobre todo, la pérdida de la “memoria institucional”, la cual preserva las experiencias positivas y conocimientos obtenidos a lo largo de años. Argumentando deficiencia operativa, se han instaurado programas de retiro voluntario³⁰ para reducir el exceso de personal y volver la estructura de la APF más racional y austera, principalmente de nivel operativo, aunque por otro lado no se ha dejado de contratar personal. La rotación genera inseguridad laboral, bajo desempeño y condicionamientos extralaborales.

CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD.

Aunque en la sociedad en general las actitudes y conductas corruptas (activa o pasiva) se dan en todos los estratos y bajo formas sutiles y burdas, abiertas y subrepticias, en el ciudadano común existe la percepción de que en las oficinas gubernamentales es mayor, por lo que son objeto de mayor censura; lo cierto es que la conducta indebida del servidor público afecta la imagen gubernamental, el erario público y por lo tanto sus resultados. Es difícil que los empleados queden fuera de algún círculo o cadena de corrupción en su quehacer cotidiano, cuando lo logra hacer, es mal visto, se le aísla, “congela”, ataca o simplemente se le despide, por lo que para conservar el empleo y tener posibilidades de ascenso, es más cómodo e inteligente, integrarse y asimilar las conductas que garantizan seguridad laboral; es como ese mimetismo que les permite a ciertas especies de animales, cambiar y adecuar su apariencia externa al entorno, para tener posibilidades de sobrevivir. Para el año 2000 es difícil que se sancione a los servidores públicos deshonestos que afectan al erario público, tampoco a quienes actúan en forma parcial, prepotente, autoritaria, insensible y envueltos en la simulación; no existe ninguna sanción o castigo para aquellos que no cumplen con sus programas de trabajo o falsean sus resultados, para los que fuman en oficinas públicas, etc. La impunidad detiene la operación de la institución o la desvía, a sabiendas de que muy difícilmente podrán ser objeto de alguna sanción o castigo. Son muchos los factores que propician la corrupción en la APF, unos internos otros externos; unos se gestaron a lo largo de muchos años, otros son de reciente creación, lo cierto es que para el 2000, desde el interior del Gobierno Federal, existe poca preocupación por modificar esta situación.

³⁰ Desgraciadamente el trabajador que sale se enfrenta a una difícil situación que lo orilla a la condición de desempleado, subempleado o de emigrante.

Junto a esta situación de deterioro de las instituciones, coexiste el deterioro de las condiciones de vida del grueso de la población, inseguridad, narcotráfico, migración, pobreza y desempleo. Con las reformas emprendidas desde la década de los ochenta para sanear las finanzas públicas o bien para cumplir con sugerencias de organismos internacionales, reflejadas en la reducción del aparato estatal, el gasto social, retiro de subsidios y cancelación de programas sociales, desgraciadamente los costos sociales han sido altos. Las medidas económicas (enmarcadas en un entorno influido por exigencias y necesidades de un modelo neoliberal que delineó políticas financieras, bajo acuerdos y tratados comerciales), se combinaron con un entorno político convulso, lo cual nos permite entender las subsecuentes acciones de modernización de la función pública, llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal.

El centralismo imperante en la APF, uso indebido de recursos, escasos mecanismos de medición y evaluación del desempeño, excesivos trámites y regulación administrativa, limitada aplicación de la experiencia administrativa, nula atención a la opinión ciudadana, deficiente ética de servicio, inexistentes mecanismos de dignificación y profesionalización del servicio público, rotación constante de cuadros, así como corrupción e impunidad, le impedirían a este sistema complejo desempeñar adecuadamente sus funciones y por lo tanto cumplir con sus objetivos. Esta situación orientó el diseño de las estrategias subsecuentes del Ejecutivo Federal, centrándose en dos temas: la modernización de su operación y estructura, así como el combate a la corrupción. Para ello se ha dado impulso a una *nueva gestión de asuntos públicos*,³¹ que desarrolle servidores públicos con capacidades y actitudes gerenciales. Los antecedentes inmediatos y el entorno para el 2000, propiciaron entre otras acciones, el configurar un servicio público de perfil más empresarial.

³¹ De acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, este concepto se define como “la utilización de la autoridad política y el ejercicio del control en relación con la gestión de los recursos de una sociedad con miras al desarrollo económico y social”. En este sentido las autoridades deben crear el entorno que permita funcionar bien a los protagonistas económicos. http://www.ruv.itesm.mx/cursos/sociales/ap073g/contenido/contenidos/m5_tema1/ap_ocde2.htm. Fecha de consulta: 06/07/2007.

CONCLUSIONES.

El tamaño y orientación de la Administración Pública está ligado a las atribuciones y características del Estado del cual forma parte, cuyo crecimiento y repliegue ha dependido de exigencias y necesidades, sobre todo de tipo económico. Aproximadamente en el lapso comprendido entre el año 1970 y el 2000 se aplicaron en nuestro país dos estrategias de desarrollo de la APF relativamente diferentes; la primera, llamada Reforma Administrativa comprendió básicamente las décadas de los setenta y ochenta; en ella se buscó dar orden y coherencia a la estructura y operación administrativa de un aparato público que había crecido; para ello se llevó a cabo una revisión y depuración de las diferentes técnicas y herramientas administrativas, junto con el reconocimiento de la experiencia existente, constituyó un importante avance de la teoría y práctica público-administrativa.

Posteriormente y debido a una crisis económica interna, así como la presión de tendencias neoliberales se aplicaron medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, orientadas básicamente al control y rendición de cuentas; entorno en el cual fue quedando en el olvido y desuso el conocimiento y práctica público-administrativa. En los años noventa, bajo un entorno de transformaciones económicas y problemas sociales (en lo interno y externo), se impulsó en la APF – junto con la reducción de su estructura y ámbito de competencia–, la aplicación de modelos de gestión provenientes de la iniciativa privada o del extranjero, así como la formación de un perfil de servidor público con capacidades y actitudes gerenciales, para revertir el rezago y corrupción existente en la APF.

Diagnósticos realizados sobre la situación de la administración pública identificaron dos problemas fundamentales: la obsolescencia de sus sistemas y estructuras administrativas, así como la corrupción entre los servidores públicos. En este entorno aparece el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), que mediante herramientas como la Planeación Estratégica, tuvo el propósito de hacer más productiva y transparente la función pública. Esta experiencia, es el antecedente inmediato de la estrategia de innovación y calidad de la administración foxista.

Las estrategias gubernamentales para reducir su propio ámbito de operación (y en contraparte aumentar el de la iniciativa privada) se complementaron con la aplicación de modelos administrativos de uso en organizaciones privadas o empresariales. Al desarrollo (intermitente) de las técnicas y herramientas administrativas no correspondió un tratamiento ético del servicio público; a cambio se establecieron diversos mecanismos de control sobre su desempeño, a partir de un marco jurídico-administrativo complejo. Los esfuerzos para desarrollar la APF en todo caso han sido coyunturales, temporales (sexenales) y derivadas de posiciones político-ideológicas.

Una radiografía de la situación imperante en el año 2000 en la APF (centralismo en su estructura y toma de decisiones, uso indebido de recursos, escasos mecanismos de medición y evaluación del desempeño, excesivos trámites y regulación administrativa, mínimo desarrollo administrativo, nula atención a la opinión ciudadana, deficiente ética de servicio, inexistentes mecanismos de dignificación y profesionalización del servicio público, rotación constante de cuadros, así como corrupción e impunidad), serviría de justificación para aplicar desde el Ejecutivo Federal las medidas de desarrollo administrativo subsecuentes.

IV. LA VISIÓN MODERNIZADORA EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO (PERIODO 2000-2006).

Los planes gubernamentales de desarrollo contienen y expresan las prioridades, objetivos y estrategias del Gobierno en turno, para un periodo determinado; definen el qué, dónde y cuándo se quiere lograr como país, es decir, la Visión. Un plan nacional le permite al Ejecutivo Federal orientar los esfuerzos y recursos con los que se cuenta para un fin determinado. En teoría, un plan de desarrollo nacional debe plasmar las opiniones, sugerencias e intereses de todos los sectores de la población, atendiendo prioritariamente aquellos rubros atrasados o desprotegidos; igualmente debe tomar en cuenta para su diseño, un diagnóstico de las condiciones internas y externas del país. El plan es el resultado del proceso de planeación y se le considera el documento que fundamenta y deja constancia de las decisiones tomadas durante el proceso de planeación, cuya finalidad es, además de optimizar los recursos disponibles, orientar el comportamiento de las personas para obtener los resultados deseados;¹ por lo que se convierte en un vehículo de cambio del sistema.² La planeación surge en una lucha de poderes e implica su reasignación,³ por lo que no es sólo un ejercicio por el cual los técnicos de la planeación y de la administración pública, definen criterios, prioridades y fundamentos de las políticas públicas.

Desde la década de los ochenta, se consideró necesario –desde la óptica gubernamental y empresarial– incorporarse a la globalización, el cambio tecnológico y al nuevo orden mundial, para ello se impulsaron desde los planes gubernamentales, estrategias para la adecuación estructural, lo cual tenía que pasar por la adecuación del tamaño y atribuciones del aparato estatal, en cuya estrategia se consideró a la modernización e innovación gubernamental parte fundamental.

¹ *Proyectos de Desarrollo.., op. cit.*, p. 206.

² Johnson, Richard A., *op. cit.*, p. 35.

³ Churchman, West C., *op. cit.*, p. 184.

En el año 2000, derivado de la inconformidad por las condiciones sociales y económicas del grueso de la población y los casos de corrupción, el candidato a la Presidencia por parte del Partido Acción Nacional asume la conducción de la APF; con este “bono democrático” derivado del proceso electoral, el Ejecutivo Federal llevó a cabo algunas transformaciones en el aparato público, para tratar de resolver problemas como la corrupción y obsolescencia, aplicando para ello estrategias de innovación gubernamental, consistentes en trasladar al ámbito público, modelos o sistemas de gestión, enfoques, teorías o términos propios de instituciones privadas o empresariales. La estrategia para modernizar la función pública en la administración foxista –aunque existían algunos antecedentes previos– expresados en planes, programas y leyes, consistió en modelos de innovación, sistemas de gestión basados en calidad (apoyado en la Norma ISO), profesionalización del servicio público y certificación de capacidades gerenciales.⁴

Inmerso en esta tendencia y surgido de la transición, el Ejecutivo Federal dio un cambio en la responsabilidad del diseño de los planes gubernamentales y políticas públicas, dejando esta tarea a empresas consultoras, *outsourcings* o bufetes. Tal vez por ello se considera que desde hace mucho tiempo, no tenemos realmente un plan de desarrollo propio, surgido a partir de nuestras necesidades y naturaleza de nuestro país; a lo anterior habría que agregar que desde finales de los años ochenta, los organismos financieros internacionales nos han venido imponiendo sus recetas económicas.⁵ Bajo esta *nueva gestión* se ha querido desarrollar capacidades y actitudes empresariales entre los servidores públicos, pero por otro lado y en concordancia con la misma tendencia privatizadora, se contratan cada vez más empresas consultoras, despachos y otro tipo de “especialistas” para elaborar y evaluar las políticas públicas.

A continuación se presentan el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA), experiencias de planes y programas del periodo 2000-2006 en donde se plasman estas tendencias de las que hemos venido hablando.

⁴ Es lo que llama Fernando Guilherme, como la tendencia de las estructuras en los sistemas sociales u organizaciones, de volverse más elaboradas y menos diferenciadas (*Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control, op. cit. p.34*).

⁵ López Obrador, Andrés Manuel, *La Mafia nos robo la Presidencia*, Editorial Grijalbo, México, 2007, p. 110.

4.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁶ (conformado o desglosado a su vez en programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales) el Ejecutivo Federal estableció, a partir de determinados recursos o insumos, los criterios, prioridades y fundamentos de las políticas públicas.⁷ Si los resultados de la elección del 2000 reflejaron la inconformidad de amplios sectores de la ciudadanía, frente a problemas de inestabilidad financiera, inseguridad, pobreza, corrupción, etc., entonces era necesario incorporar estas exigencias a los programas de gobierno. Otro de los considerandos o justificación del contenido y orientación del PND, fue la referencia del contexto internacional, la globalización, el cambio tecnológico y el nuevo orden mundial.

La estrategia para modernizar la APF foxista, llamada “innovación gubernamental”, promovió la utilización de prácticas “de buen gobierno”; para lo cual en la Presidencia de la República se establecieron tres Comisiones: 1) Desarrollo social y humano, 2) Crecimiento con calidad y 3) Orden y respeto. Dentro del PND 2001-2006, se estableció la Visión del país, es decir, lo que se quiere llegar a ser o futuro altamente deseado. La Visión establecida por el Ejecutivo Federal para México en el año 2025,⁸ fue la siguiente:

“México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida, que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basada en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un sentido de unidad nacional”.⁹

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Mayo del 2001.

⁷ *Acciones de hoy, para el México del futuro*. Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal.

⁸ En la administración de Felipe Calderón, se ha establecido como fecha para lograr las metas deseadas el año 2030.

⁹ *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, Presidencia de la República, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001, p. 8.

En el mismo documento se señaló la llamada Misión, o sea, qué es lo que se debe hacer para lograr la Visión o futuro deseado; la Misión señala de manera específica el rol funcional que la organización va a desempeñar en su entorno e indica el alcance y dirección de sus actividades, es la razón de ser de una organización.¹⁰ La Misión establecida para el Poder Ejecutivo Federal en este periodo fue:

“Conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del estado de derecho”.

Para obtener los objetivos y metas planteados por el PND, se consideró necesario contar con finanzas públicas sanas, ajustar la estructura del Ejecutivo Federal,¹¹ así como llevar a cabo una revolución educativa; reconociendo que surge de la transición,¹² esta administración se dijo impulsora del cambio y renovación de las políticas públicas, las cuales –como ya se comentó–, fueron elaboradas por consultoras externas, con las ventajas y desventajas de ello. Para ese buen gobierno no sólo fue necesario revisar las políticas públicas existentes, sino cambiar a sus diseñadores y encargados de su evaluación.

¹⁰ [http://www.campusmexico.gob.mx/Descarga/campus/Conceptos%20clave%20\(Apoyo%20para%20certificacion\).doc](http://www.campusmexico.gob.mx/Descarga/campus/Conceptos%20clave%20(Apoyo%20para%20certificacion).doc)

¹¹ De acuerdo a la nota de Orquídea Soto de El Universal online, de fecha 29 de marzo de 2005, las acciones para reducir el tamaño de la burocracia mediante el Programa de Separación Voluntaria y diversas medidas de compactación de su plantilla, no han rendido los frutos esperados, porque por otro lado se seguía contratando personal. De acuerdo a la misma nota, la SHCP da cuenta que del primer año de gobierno del presidente Vicente Fox al cierre de 2004, se crearon 70 mil 614 puestos de trabajo dentro de la Administración Pública, al tiempo que se cancelaron 150 mil. Esto significa que en términos netos la reducción fue de sólo 79 mil 386 puestos de trabajo. Agrega que en el 2004 salieron de las filas del Gobierno Federal 11 mil 73 servidores públicos, 91 por ciento de ellos de niveles medios y operativos, como parte de las medidas de austeridad en el gobierno; adicionalmente, 12 mil 387 se acogieron al Programa de Separación Voluntaria. En el periodo 2001-2003, 91 mil empleados dejaron la Administración Pública a través de diversas acciones gubernamentales.

¹² Se hace referencia a las grandes transiciones por las que atraviesa el país: 1. demográfica (crecimiento de población con necesidades de trabajo, vivienda, educación, alimentación, servicios de salud, etc.); 2. social (modificación de valores); 3. económica (globalización, la apertura comercial y la conformación de bloques económicos) y 4. política (democratización y mayor pluralidad). Las transiciones por las cuales pasa el país son vistas como la plataforma de lanzamiento al modelo de país que se quiere.

Entre las acciones que se llevaron a cabo para adecuar la APF, estuvieron las siguientes:

- Creación de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública.
- Reestructuración y cambio de denominación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Secretaría de Economía.
- Transferencia del fomento de la actividad acuícola y pesquera a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para quedar como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Reorganización de las Oficinas de la Presidencia de la República, que comprendió la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, para que "...el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo Federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y la coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados".¹³ Para ello se crearon tres oficinas: a) Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, b) Políticas Públicas y c) Innovación Gubernamental, que atendieran las Comisiones antes mencionadas con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.¹⁴

4.2 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006.

El Programa Nacional de Educación (PNE) se generó a partir de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y para su formulación se consideró indispensable construir un escenario deseable de la educación nacional para el 2025. Le correspondió a la Secretaría de Educación Pública (SEP) la conducción de este programa sectorial de mediano plazo, que de acuerdo al mismo, aglutinó las grandes líneas del pensamiento educativo del Ejecutivo Federal, es decir, mejorar la moral pública a partir de valores que respondan al contexto externo de competencia y globalización.

¹³ Acuerdo Presidencial del 1º de diciembre del 2000.

¹⁴ En un principio se pretendió que estas (súper) Comisiones tuvieran un gran poder de decisión y maniobra en el diseño y coordinación de las políticas públicas, pero fueron perdiendo peso e importancia, o mejor dicho, nunca la tuvieron, incluso algunos de sus titulares dejaron sus puestos, meses después de haberlos asumido.

El Programa reconoció los grandes rezagos sociales y en específico en lo educativo y ubicó la transición como una gran oportunidad para que nuestro país “despegue” al desarrollo; precisó que no bastaba con aumentar el número de escuelas, sino impulsar cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, métodos y propósitos (cambio cualitativo), sobre todo asociado a un proyecto de nación más abierta y competitiva. De acuerdo al PNE, una educación para el desarrollo integral, debe ser de calidad, abierta al cambio y que la sociedad participe en ella, por lo que debe ser una educación que: a) promueva la justicia y solidaridad; b) fomente la equidad; c) fortalezca la identidad nacional; d) construya una ética pública y e) tenga un carácter multicultural.

De acuerdo al propio documento, la filosofía educativa del PNE se centró al desarrollo de nuevas modalidades educativas “...con niveles más elevados de aprendizaje, dentro de una concepción de educación integral que abarque la formación de la efectividad...”¹⁵ De acuerdo al Programa, estas estrategias buscarían transformar el sistema educativo considerando el carácter sistémico de los cambios, como un ejercicio amplio para lo cual es necesario socializar los propósitos educativos¹⁶ y transformar las estructuras (burocráticas, sindicales y de participación social), para facilitar el cambio.

Para el PNE la “revolución educativa” sería la palanca del desarrollo del Sistema Educativo Nacional.¹⁷ Bajo una “concepción democrática”, el Programa permitiría evaluar los resultados, dar seguimiento y rendir cuentas por parte de las autoridades educativas y profesores, ante la propia sociedad y representantes del poder legislativo, utilizando para ello un Sistema Nacional de Indicadores.¹⁸

La “Reforma de la gestión del sistema educativo” planteada en este programa educativo, propuso cambios en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en cuanto a la actitud de los actores educativos involucrados: autoridades, padres de familia, alumnos, maestros, sector privado, etc.

¹⁵ *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, septiembre 2001, p.49.

¹⁶ *Idem.*, p.55.

¹⁷ La Ley General de Educación precisa que el Sistema Educativo Nacional comprende a las instituciones educativas del gobierno e iniciativa privada y lo forman los educandos y educadores, autoridades educativas, planes, materiales y métodos educativos, así como las normas educativas.

¹⁸ En lo relativo al sector educativo el Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República agrupa los indicadores por rubros: equidad, cobertura, calidad y eficiencia.

Derivado del PNE, se pretendió impulsar planes de estudios que incorporaran la formación profesional y capacitación en competencias como nuevos enfoques educativos, en donde:

- **Los programas de estudio se elaboren con base en los requerimientos del sector productivo y social y atiendan a las necesidades integrales del individuo.**
- **Se privilegie la práctica sobre la teoría.**
- **Se fundamente en el concepto de competencia, que es la capacidad productiva de un individuo y refleja los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad.**
- **Proporcione, además del certificado académico, la opción de obtener un certificado de competencia laboral.¹⁹**

En algunas áreas administrativas del ámbito educativo, la difusión y aplicación fue similar, tanto en el caso del PND como del PNE; el proceso fue el siguiente: a) inició a partir del 2002; b) comprendió o involucró básicamente a los servidores públicos de nivel medio y superior; c) se colocó su información en la página institucional de internet para su conocimiento; d) no se dio un análisis y reflexión sobre su contenido, objetivos, estrategias, compromisos y la manera en que cada Unidad Responsable, debía participar para su cumplimiento; e) lo anterior derivó en que personal interesado buscara información por su cuenta; f) se dificultó su entendimiento por la orientación y términos manejados (empresariales), es decir, parecían elaborados por empresas consultoras, que desconocían la jerga o términos propios de la administración pública y g) tuvo un alto contenido ideológico y político.

De acuerdo a la OCDE, a pesar de haberse orientado en los últimos años mayores recursos a la educación, nuestro país sigue siendo reprobado en la materia, entre otros, por lo rezagos históricos en el rubro, la participación del sindicato, a la mayor

¹⁹ Existe un Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral ante el cual todas las personas, ya sean trabajadores o estudiantes de las ramas de actividad en las que haya Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL), pueden solicitar su evaluación y certificación ante un Organismo Certificador (OC).

proporción del gasto destinado a cubrir los salarios magisteriales y a la falta de capacitación y actualización; en este sentido, el propio organismo recomienda sanciones para el ausentismo y la incompetencia, así como que la sociedad en general y los padres de familia en particular, presionen a las autoridades para mejorar la calidad de la educación.²⁰

A pesar de ser considerada la educación como la estrategia central para el desarrollo nacional, los logros en la administración foxista fueron mínimos; estos se limitaron a la reducción del analfabetismo y el aumento de la escolaridad promedio; aunque en la educación básica creció el gasto en números absolutos, los resultados no han sido los esperados, por lo menos en cuanto al conocimiento del Español y las Matemáticas; en cuanto a la educación media y superior se ha dado una reducción del gasto en este rubro.²¹ Cabe señalar que cada año, al no aumentar la oferta de escuelas públicas de nivel medio-superior, ha ido creciendo tanto el número de rechazados por falta de espacios suficientes, como las escuelas particulares. Esta situación contrasta con la presión y tendencia de formar recursos humanos con capacidades técnicas, que se requieren en la coyuntura actual.

Para el 2007 se mantiene la tendencia de incorporar a los empresarios en la educación pública, por lo que la SEP exhorta a los empresarios a que participen en la escuela pública, con “espíritu emprendedor”, incluso en el diseño de los contenidos curriculares. En el propio Programa Sectorial de Educación 2007-2012, se tiene como primer objetivo elevar la calidad de la educación, para ello se establece como estrategia o línea de acción inicial: “Realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI”.

Para el caso de la educación en el nivel medio-superior, se mantiene la intención de promover el desarrollo de competencias para el trabajo y por otro lado, fortalecer la certificación de la fuerza laboral, así como aumentar el número de organismos certificadores y sus respectivos centros de evaluación.

²⁰ Artículo de Nurit Martínez, “Duda OCDE de mejorías en el sistema educativo”, que apareció el Martes 13 de Septiembre de 2005. <http://www.eluniversal.com.mx>. Fecha de consulta 13/09/2005.

²¹ Datos obtenidos de la columna de Carlos Fernández-Vega, México, S.A., <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/16/028o1eco.php>. Fecha de consulta: 16/10/2006.

4.3 PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO (PNCCFTDA).²²

El Plan Nacional de Desarrollo estableció como uno de sus objetivos rectores, abatir los niveles de corrupción en el país y dar transparencia a la gestión y desempeño de la APF, incluyendo el desarrollo administrativo para la mejora de la gestión pública; con este propósito la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo elaboró el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA). Este Programa tuvo como antecedente inmediato la creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;²³ de acuerdo al PNCCFTDA sería de observancia obligatoria y buscó organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, así como mejorar su eficiencia y rendición de cuentas. Integrado a partir del PND, tendría una conformación intersecretarial y un carácter permanente, su propósito sería establecer lineamientos y acciones concretas para prevenir la corrupción, analizar y promover reformas en el ámbito jurídico, junto con sanciones, ante desviaciones y mal desempeño, así como facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía y finalmente crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos.

La ejecución del Programa se sujetó a los recursos que para el efecto autorizara la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se somete a consideración anualmente, por conducto de la SHCP. Al abordar el problema de la corrupción y el desarrollo administrativo, el Programa señaló que los servidores públicos actuaban indebidamente básicamente por cuatro razones: a) vaguedad y complejidad normativa; b) falta de capacitación; c) inexistencia de estándares de calidad sobre los sistemas y procedimientos de trabajo y d) corrupción e impunidad.

²² Publicado en el D. O. F. el 22 de Abril del 2002.

²³ Publicado en el D. O. F. el 4 de Diciembre del 2000.

De acuerdo al propio Programa, los principios en los cuales se sustentó fueron:

- USO EFICIENTE, EFICAZ Y HONESTO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.
- COMBATE A LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD.
- DAR CUENTA A LA SOCIEDAD SOBRE EL DESARROLLO DE SU FUNCIÓN.
- FOMENTO DE LA DIGNIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.
- IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Entre los rezagos identificados en el propio PNCCFTDA sobresalieron los siguientes:

- ESFUERZOS LIMITADOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
- EXCESO DE REGULACIÓN EN LA OPERACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES.
- ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES GRANDES, CON FORMAS JERÁRQUICAS VERTICALES.
- ESCASA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ESTRATEGIAS DISPERSAS.
- LIMITADAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS.
- LIMITADO USO DE TECNOLOGÍA.
- PROCESOS DE TRABAJO INEFICIENTES QUE NO APORTAN “VALOR AGREGADO”.
- RELACIÓN CON SINDICATO POCO SATISFACTORIA EN ACCIONES DE MEJORA E INNOVACIÓN.
- INSUFICIENTE ARRAIGO DE UNA CULTURA ÉTICA DE SERVICIO PÚBLICO.
- VINCULACIÓN INTERMITENTE CON LA CIUDADANÍA.

Derivado de la situación descrita y para su atención, se establecieron las estrategias generales siguientes:

- RECOBRAR LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LAS INSTITUCIONES.
- ESTABLECER UN GOBIERNO DE CALIDAD E INNOVADOR.
- CONTAR CON MECANISMOS DE CONTROL, EVALUACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN.
- IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS ASUNTOS GUBERNAMENTALES.
- COMBATIR LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD.
- DESARROLLAR UNA CULTURA DE ÉTICA ENTRE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

De acuerdo al PNCCFTDA se establecerían responsables para cada una de las líneas de acción y la intención de evaluar sus objetivos y resultados; así mismo se señala que hay que educar a la sociedad para prevenir actos de corrupción, además es necesario “institucionalizar un marco de ética que asegure la responsabilidad y compromiso de servicio en los trabajadores de las instituciones públicas”, aplicando “cero tolerancia”²⁴ cuando se detecten actos de corrupción; parte importante del Programa es que retoma la idea de utilizar modelos de calidad en el servicio público, utilizados o de moda en otros países y de los cuales hay que aprovechar experiencias.

A continuación se presenta un cuadro en el que la SECODAM señala de manera resumida los objetivos, líneas estratégicas y de acción específicas planteadas en el PNCCFTDA.

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEA DE ACCIÓN
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que precise la actuación de la SECODAM	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Reforma al Marco jurídico sobre las atribuciones de la SECODAM.
	1.2 Mejorar los procesos y servicios públicos en la APF.	<ul style="list-style-type: none"> Mejora regulatoria interna en la APF. Investigación de mejores prácticas anticorrupción. Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF. Nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control.
	1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF.	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF. Formación y capacitación de los servidores públicos. Servicio Profesional de Carrera en la APF. Inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores públicos.
2. Controlar y detectar de prácticas de corrupción.	2.1 Implantar controles en la APF.	<ul style="list-style-type: none"> Inventario de áreas críticas en la APF. Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la APF. Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas.
	2.2 Recabar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones de mejora.	<ul style="list-style-type: none"> Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública. Sistema de Información Directiva.

²⁴ El programa de “Cero Tolerancia” (2003) llevó a cabo algunas acciones, como las de no permitir la existencia en los equipos de cómputo de software sin la licencia correspondiente (“piratas”). Al respecto, cabe señalar que las empresas consultoras que proporcionaron cursos, se apoyaron, para dar a conocer e implantar los modelos de innovación y calidad, de películas o imágenes “piratas” o sin la autorización de los autores; por cierto, material con imágenes borrosas por ser copia de copia.

3. Sancionar corrupción e impunidad.	3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a las conductas indebidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Usuario simulado. • Detección y sanción de casos de corrupción.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.	4.1 Dar claridad y transparencia a la gestión pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Acceso a la Información Gubernamental. • Mejora de los mecanismos de quejas, denuncias e inconformidades. • Identificación de estándares de atención ciudadana. • Uso de tecnología para la transparencia en el Gobierno. • Coordinación con Estados y Municipios. • Contraloría social. • Información pública sobre la operación y el desempeño de las instituciones y servidores públicos. • Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad. • Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen Gobierno.
	4.2 Generar acuerdos con la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción. • Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia.
	4.3 Desarrollar una nueva cultura social de combate a la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional. • Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción. • Campaña de Posicionamiento del Gobierno Federal en el Combate a la Corrupción.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio Inmobiliario Federal.	5.1 Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio Inmobiliario Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del patrimonio inmobiliario Federal. • Avalúo y justipreciación de inmuebles federales.

De las líneas de acción señaladas, las que se aplicaron, por lo menos en el ámbito de la SEP, fueron las de *Formación y capacitación de los servidores públicos* y la *Inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores públicos*; ambas interrelacionadas e instrumentadas mediante cursos impartidos por empresas consultoras, sobre: *Mi Código de Ética, Trabajo en Equipo, Administración del Trabajo y Técnicas e Instrumentos de Planeación y Calidad en el servicio*. Aunque fue de observancia obligatoria, hay que señalar que el PNCCFTDA no tuvo la suficiente difusión, por lo que se conocieron poco sobre sus objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables, indicadores de evaluación, sanciones, etc.

Con poca difusión, en complemento y concordancia al PNCCFTDA, se dieron otras acciones gubernamentales para dar transparencia y combatir la corrupción, entre las que estuvieron la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), así como otros programas como *Declaranet*, *Monitor Ciudadano*, *Transparentízate*, *ABC de los servidores públicos en las elecciones*.

Cuando ciertos órganos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial consideraron que la reducción del rol del Estado en la economía era insuficiente, promovieron o presionaron “para hacer de cada Estado un socio creíble y eficaz en el desarrollo”, a partir de elevar la capacidad estatal, revigorizando las instituciones públicas o incrementando el *performance* de las instituciones estatales.²⁵ En este periodo la construcción de una ética para los servidores públicos y el combate a la corrupción, además de representar una necesidad y exigencia doméstica, se insertó en el tratamiento del tema a nivel mundial, lo cual influyó para colocarlo en las agendas y programas de gobierno local.²⁶

CONCLUSIONES.

El periodo de Reforma Administrativa de los setentas, tan fructífero en la generación y aplicación del conocimiento y teoría en y para la administración pública, se fue perdiendo en el tiempo, en el cambio generacional y la alternancia; posteriormente el desarrollo administrativo fue casi nulo, este se limitó al establecimiento de mecanismos para generar economías, racionalizar recursos, ahorro, control y fiscalización presupuestal.

²⁵ Como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana para la Lucha contra la Corrupción, el Consejo Europeo, la Organización de las Naciones Unidas con la Iniciativa para explorar un instrumento internacional contra la corrupción, los Foros Globales para la Lucha contra la Corrupción, Transparencia Internacional con sus Índices de Percepción de la Corrupción anuales y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, con sus informes y recomendaciones sobre el combate a la corrupción. <http://www.cursowebtec.ruv.itesm.mx/anexos/woazteca/dds/avesp20050302apo73-625/tigapf251/781550/mo-m>. Fecha de consulta: 15/05/2006.

²⁶ *Idem*.

Para el año 2000 la situación interna del país, en lo social, político y económico, además del entorno mundial, justificaron y orientaron en lo general las estrategias nacionales de desarrollo plasmadas en los planes y programas de gobierno y en lo particular las relativas al desarrollo administrativo. Con la intención de recobrar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, así como poner a México en el “primer mundo”, los planes y programas gubernamentales (muchas veces elaborados desde despachos o consultorías externas), fomentaron la utilización de herramientas administrativas o tecnologías utilizadas en la empresa privada.

En cuanto a los programas educativos, se ha querido establecer un modelo educativo público basado en competencias, alejado de su esencia formadora de seres humanos, con pensamiento crítico y creativo basado, con valores de trascendencia social; en cambio predomina la idea de crear futuros líderes, personal eficiente con capacidades técnicas, que hagan las cosas bien y a la primera, aunque se rompan las relaciones tradicionales de solidaridad en los grupos de trabajo.²⁷

Los planes y programas educativos en nuestro país, se han orientado para el empleo, para insertar al estudiante al mercado; en la coyuntura actual –como lo señala el ex Rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente–, en materia de recursos humanos, ya no deben formarse los cuadros tradicionales, para no quedarse a la zaga, pero tampoco se debe permitir que los mercados impongan la agenda educativa, ello sería un grave error; México –agrega–, necesita de ingenieros, científicos, de nuevas carreras cada vez más sustentadas en desarrollos tecnológicos; pero también de filósofos, poetas, directores de teatro y científicos sociales, disciplinas que requieren urgentemente un renovado apoyo en el contexto nacional.²⁸

²⁷ De acuerdo al investigador Simon Marginson la educación para el empleo parece una receta para producir animales que puedan hacer cosas y no para formar seres humanos. <http://www.jornada.unam.mx/2005/08/16/index.php>. Fecha de consulta: 16/08/2005.

²⁸ Nota de Emir Olivares Alonso. <http://www.jornada.unam.mx/2005/08/24/index.php>. Fecha de consulta: 24/08/2005.

V. INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL. LA ADMINISTRACIÓN PARA LA CALIDAD EN LAS OFICINAS PÚBLICAS.

La administración es un sistema que requiere revisarse permanente, y si es el caso, llevar a cabo cambios en su estructura y operación que le den viabilidad. Los buenos resultados del desarrollo administrativo en la década de los setenta, vieron detenerse a partir de los ochenta, cuando la estrategia de “desarrollo” consistió en aplicar medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, reflejado en la reducción del tamaño del aparato público. Junto con los modelos económicos promotores de apertura comercial y la privatización, se aplicaron en la APF sistemas de gestión propios de organizaciones privadas para estandarizar o normalizar su operación y resultados. La instauración de estos sistemas de gestión de la calidad basados en la Norma ISO, con fines de certificación, cobró mayor fuerza en las organizaciones privadas, a partir de los ochenta y en la administración pública, en los últimos años. Derivado de estas tendencias y con el propósito de establecer una “nueva gestión pública”, se aplicaron en el ámbito gubernamental, modelos de innovación y calidad.

Para atender la necesidad y exigencia interna por mayor transparencia y eficiencia del aparato público, pero también para estar en concordancia a las tendencias y sugerencias externas, el Ejecutivo Federal, desde la Presidencia de la República, impulsó acciones para modernizar la gestión pública, mediante sistemas o teorías de corte empresarial. En este entorno, donde prevalece la idea de abandonar lo que no genera valor,¹ aparece la "nueva gestión pública", para transformar al Gobierno Federal en una institución competitiva y de clase mundial,² teniendo como parte fundamental, el desarrollo de capacidades gerenciales (planeación estratégica, liderazgo, negociación, etc.) entre los servidores públicos.

¹ *Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental, op. cit., p. 3.*

² *Idem., p. 5.*

La propuesta del Ejecutivo Federal en el periodo 2000-2006 para modernizar la administración pública fue el Modelo de Innovación y Calidad (MIC), que como otras experiencias proveniente de la llamada “administración privada”; impulsada por empresas consultoras y escuelas privadas, se trató de una estrategia inmersa en un proceso de transición interna y de un gobierno de oposición, con altos niveles de legitimidad y un bono democrático que le generó amplitud de maniobra en este ramo, sobre todo con el antecedente o referente—utilizado como discurso de campaña— de una deficiente y poco transparente gestión pública. Este modelo, sustentado teóricamente por escuelas del pensamiento administrativo, como la ingeniería y control de calidad total, hace aportaciones a la teoría y práctica administrativa sobre productividad, calidad, competitividad, etc.

El Estado, para la atención de sus atribuciones, ha contado con estructuras o sistemas administrativos, que pueden sufrir alteraciones, sobre todo cuando se modifica su participación en la economía. En los últimos años, derivado de que el Estado ha delegado a la iniciativa privada ámbitos o actividades, vemos cada vez más a la empresa privada en las oficinas públicas.

Empresa viene de emprender, acometer e iniciar acciones para obtener un resultado; de manera más amplia es “toda unidad socioeconómica formalmente estructurada que mediante la conjugación de esfuerzos humanos, financieros y materiales realiza un proceso productivo para generar bienes o servicios destinados al mercado”.³ Bajo esta lógica, es difícil que una administración empresarial pueda crear condiciones que hagan accesible la información sobre su gestión, establezca sistemáticamente mecanismos que tome en cuenta las necesidades y opiniones de la población, traslade a la ciudadanía funciones de vigilancia sobre su operación y resultados, promueva la cultura de la denuncia, entre otras medidas necesarias para considerar una administración como moderna.

En nuestra APF se han estado aplicando en la última década modelos, sistemas, teorías o conceptos empresariales, sobre todo en materia de planeación, toma de decisiones, control de calidad, capacitación, comportamiento humano, productividad, eficiencia, trabajo en equipo y liderazgo, a la vez que se ha olvidado, ignorado o menospreciado la experiencia público administrativa.

³ Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 119.

Ya se mencionó (capítulo I) que para caracterizar la Administración Pública como moderna, se ha aplicado el criterio de asemejarla a las particularidades de sistemas u organizaciones con otra naturaleza, nivel de desarrollo y exigencias, sobre todo propias de la “administración privada”. El traslado de la modernidad (innovación, calidad, ISO-certificación, productividad, competencia, etc.) de la empresa privada al ámbito público, es manejado por sus impulsores, como un rescate, como una buena acción para sacar del rezago, ineficiencia y corrupción a las oficinas públicas, en las que no los mueve ningún interés material o monetario.

En la llamada administración del cambio se buscó modernizar la función pública mediante herramientas tecnológicas y con capacidades y actitudes empresariales, difundidas por y en escuelas de nivel medio-superior privadas, muchas de ellas dirigidas y/o pertenecientes a alguna agrupación religiosa. En los últimos años se ha dado un uso indiscriminado y sin análisis previo de estas herramientas “innovadoras” en la administración pública, provocando desconcierto y malestar, por su orientación marcadamente empresarial, que se refleja en los términos empleados (socio, cliente, corporativo, capital, bechmarking, touching, productividad, etc.), así como por su carácter impositivo. Desde las cúpulas empresariales se ha reconocido que con Fox las tesis empresariales han ganado terreno como nunca,⁴ además de que instituciones como la iglesia han aumentado su presencia y patrimonio.⁵

⁴ Alberto Núñez Esteva, ex presidente de la Coparmex, mencionó en el 2006, que con Fox las tesis empresariales han ganado terreno como nunca, además de que su administración significó un desarrollo de la democracia, de apertura y diálogo; en estas reflexiones el líder empresarial reconoce que “indudablemente hemos ganado mucho terreno”. <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/16/027n1eco.php>. Nota de Susana Gonzáles. Fecha de consulta: 16/10/2006.

⁵ De acuerdo a una nota de Fabiola Martínez, se señala que en los últimos seis años el patrimonio de las iglesias que operan en México se ha duplicado, al pasar de 733 a 1469 bienes inmuebles, de nuevo registro ante la Secretaría de Gobernación. Igualmente en materia de mensajes en radio y televisión también ganan terreno, ya que en 2007 les han autorizado más de 5 mil. <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/01/index.php?section=politica&article=005n1pol>. Fecha de consulta: 01/10/2007.

5.1 EL MODELO DE INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL (MIC).

En el pasado reciente, en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se impulsaron acciones tendientes a “modernizar” el país, llevando a cabo cambios estructurales en materia económica; derivado de ello la participación del propio Estado en la economía se vio alterada, así como su estructura administrativa. En un entorno caracterizado por la privatización y globalización y una vez que se avanzó en el adelgazamiento del aparato estatal, la estrategia fue aplicar en la administración pública, teorías, modelos o sistemas administrativos de corte empresarial, para sacar adelante puntos de la agenda gubernamental, como la modernización y transparencia de la función pública, derivado de una necesidad y exigencia real interna, así como de sugerencias de órganos externos, como el Banco Mundial, Transparencia Internacional o la OCDE.

En la lógica del Ejecutivo Federal, un país más competitivo era posible a partir de un “buen gobierno”, que modernizara su estructura y operación; estrategia en la cual los valores y educación jugarían un papel importante, en cuanto podían orientar y modificar la actitud de los servidores públicos. Esta “nueva visión”, buscaba desarrollar instituciones públicas bajo criterios de eficiencia, productividad, apertura a la iniciativa privada, etc., por lo que requería de servidores públicos con conocimientos, habilidades y actitudes afines. Es así que los modelos de innovación y calidad, provenientes de la iniciativa privada, fueron un instrumento para fortalecer el cambio, la apertura comercial y la privatización. Aunque en las administraciones previas ya se venían incorporando en los diferentes programas y acciones de gobierno, modelos y sistemas de gestión empresariales, en el período 2000-2006, se fortaleció esta tendencia.

A partir del PND 2001-2006 y a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental –dirigida entonces por Ramón Muñoz Gutiérrez–, se desarrolló el Modelo de Innovación y Calidad (MIC), como una estrategia de gestión pública, a partir de nuevas formas de estructurarse, tomando como premisa mejorar los resultados a partir de un Gobierno de Calidad, es decir, “que cueste menos y dé más y mejores servicios a los ciudadanos”.⁶

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, p. ix.

Para el año 2001 se inició en algunas dependencias de la APF el llamado Proceso de Enfoque Estratégico,⁷ para unir a todos sus servidores públicos en torno a la Misión y Visión compartidas, ya que de acuerdo a la estrategia de innovación se requería de un enfoque estratégico, compartido por todos; igualmente se estableció un Sistema de Metas Presidenciales lo cual implicó establecer compromisos entre la Presidencia de la República con los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales, para el cumplimiento de las metas estratégicas. Dichas metas fueron clasificadas en tres rubros: a) resultados de operación, b) innovación y calidad y c) evaluación del cliente.⁸ Así mismo se formó la llamada Red de Socios Estratégicos para la Innovación y Calidad, integrada por los Oficiales Mayores de las Dependencias, para que a su interior se apoyara y difundiera el MIC, del que se derivaron el Premio Nacional de Calidad, así como el Modelo de Calidad Intragob, este último como

“... una nueva filosofía de gestión, orientada a satisfacer las expectativas de los clientes y ciudadanos en forma integral, a mantener y mejorar los resultados y a desarrollar una visión preventiva que promueva el impulso de estrategias y planes de acción a través de procesos y sistemas”.⁹

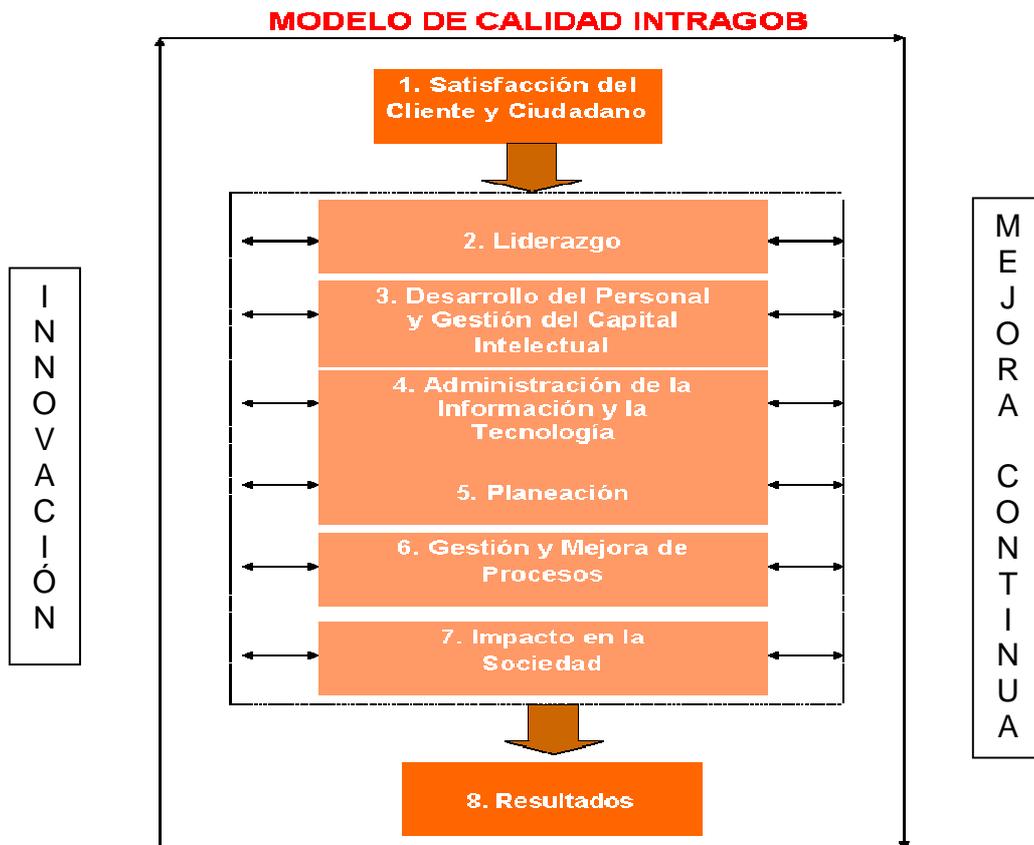
El Modelo de Calidad Intragob buscó contribuir a la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, para que el país tuviera un gobierno que costara menos, fuese de calidad, profesional, digital, desregulado, honesto, transparente y de “clase mundial”. De acuerdo a este Modelo, la calidad es la que puede transformar de manera radical la APF para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, a partir de impulsar la mejora continua y lograr niveles más competitivos.

⁷ Es un enfoque muy similar a la Planeación Estratégica del PROMAP; retoma el tratamiento de los aspectos clave o fundamentales de una organización: Misión, Visión y Objetivos Estratégicos.

⁸ Para el caso de la SEP se han identificado, como clientes a los estudiantes, padres de familia, empleadores de los egresados del sistema educativo, maestros y empleados de la propia SEP. La Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República llevaría a cabo las evaluaciones con los clientes mencionados.

⁹ *Modelo de Innovación y Calidad SEP, Reconocimiento a la Calidad SEP 2003*, Oficialía Mayor, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, p. 10.

Para estimular a las Unidades Administrativas que cumplieran con el Modelo, se instituyó el Premio Intragob. Los principios que constituyeron la plataforma del Intragob fueron: 1) satisfacción del cliente, 2) calidad en los servicios, 3) uso eficiente y honesto de los recursos y 4) mejora de los procesos de trabajo. A continuación se presenta el esquema oficial que se difundió del Modelo Intragob:



En el caso de la SEP, su Programa de Innovación y Calidad (PIC) fue diseñado a partir del PND, el Programa Nacional de Educación, el Modelo de Calidad Intragob y las líneas estratégicas de la Oficina de Innovación y Calidad de la Presidencia de la República. Este Programa buscó dar cumplimiento a las Metas de Innovación y Calidad establecidas en el Sistema de Metas Presidenciales, utilizando como estrategia y guía el Modelo Intragob, del cual toma su marco conceptual.

El PIC parte de dos premisas: la innovación y la calidad, estrechamente relacionadas y dependientes una de otra; entendiendo la innovación como una nueva forma de hacer las cosas, que implica “el reemplazo de los sistemas burocráticos por sistemas de trabajo flexibles que transformen la cultura de las organizaciones públicas hacia enfoques que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales”.¹⁰

De acuerdo al propio PIC-SEP, uno de sus fundamentos está en los propios servidores públicos, pues ellos son “la clave de los procesos de cambio”, por tanto es importante su crecimiento personal y profesional en todos los niveles; además este programa se autodefine incluyente, al decir que toma en cuenta y considera las experiencias y abre la participación a la gente capaz y talentosa, por lo que convoca a todos los servidores públicos de la SEP a comprometerse a la “reinvención del gobierno”. Los principios que constituyen esta propuesta fueron también la satisfacción del cliente, calidad en los servicios, uso eficiente y honesto de los recursos y mejora de los procesos de trabajo.

En el 2003, el modelo de calidad de la SEP se conformó por ocho Criterios, los cuales a su vez son utilizados para evaluar a las unidades administrativas y determinar el grado de madurez de su sistema de gestión de la calidad y para efectos de reconocimiento, como el llamado Reconocimiento de la Calidad-SEP; los criterios fueron los siguientes: 1) Clientes y usuarios, 2) Liderazgo, 3) Desarrollo del personal, 4) Administración de la información, del conocimiento y la tecnología, 5) Planeación, 6) Administración y mejora de procesos, 7) Impacto en la sociedad y 8) Resultados.

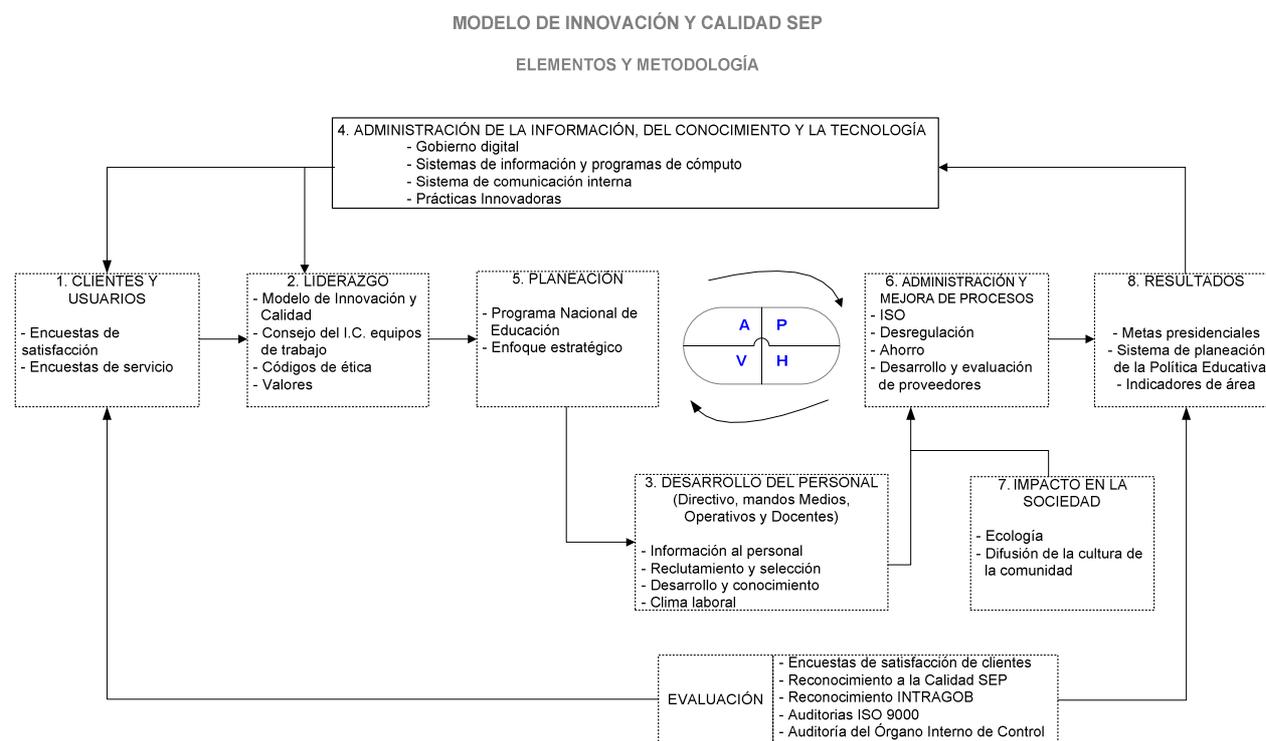
Al respecto se establecieron acuerdos¹¹ de participación al Reconocimiento, para lo cual fue necesario formar evaluadores¹² provenientes de las propias áreas de la

¹⁰ *Programa de Innovación y Calidad de la SEP*, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Abril 2002, p.15.

¹¹ Se han llevado a cabo reuniones entre los funcionarios de alto nivel, para tratar de establecer acuerdos y compromisos, entre los que están su revisión permanente y evaluación. Mediante el acuerdo secretarial 314, el Consejo de Innovación y Calidad de la SEP ha convocado a las Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados, entidades del sector educativo y planteles educativos dependientes de la estructura central federal, a participar en el Reconocimiento a la Calidad SEP.

¹² Para ello se debía establecer una “Carta Compromiso” por parte del funcionario de mayor rango o titular del área del evaluador, donde se compromete a otorgarle las facilidades para desempeñar estas funciones, adicionales a las que normalmente venía desempeñando.

Secretaría, a quienes se les capacitó para que pudieran analizar los méritos de las unidades participantes y someter a la consideración del Comité Técnico su propuesta consensuada, a través de argumentos técnicos, sobre las unidades que pudieran ser galardonadas.¹³ A continuación se presenta el esquema del MIC que se difundió en la SEP.



Las acciones para difundir y aplicar este modelo resultaron insuficientes,¹⁴ en algunos casos se distribuyeron documentos como el denominado “Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental”, elaborado por la

¹³ Documento de trabajo del *Taller sobre difusión, comprensión y documentación del Modelo de Innovación y Calidad SEP*, manual del Participante, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Septiembre 2004, p. 27.

¹⁴ Por ejemplo, en los primeros años del sexenio (más o menos del 2000 al 2003) no se difundieron en algunas áreas de la SEP las características y ventajas del MIC.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; ocasionalmente se elaboraron algunas propuestas internamente para aplicar la metodología del MIC en las Unidades Administrativas; cuando llegaron a instrumentarse, fue en sólo algunos de los 8 fundamentos del Modelo, con sus respectivas acciones, entre los que estuvieron principalmente:

- **Código de Ética.** Se colocaron carteles en los inmuebles para dar a conocer los valores (código de ética) a los que deberían apegarse los servidores públicos. No hubo reuniones de análisis ni discusión al respecto.
- **Misión y Visión.** El personal denominado de “Alta Dirección” formuló –sin la opinión del personal–, la Misión y Visión de cada Unidad responsable; las que no fueron difundidas de manera oportuna y amplia a todo el personal (hasta por el año 2004 se difundieron pero sólo a los que tenían una computadora con acceso a la red interna).
- **Clima Organizacional.** Se realizó (finales del 2003) un diagnóstico sobre el clima organizacional imperante; el ejercicio comprendió una muestra de personal de confianza y nivel medio superior; los resultados no se dieron a conocer al personal.

Cabe señalar que desde la entonces Unidad de Desarrollo Administrativo (SECODAM) y luego en la Comisión Interna de Administración y Programación de la SEP (CIDAP), la cual después pasó a ser la Dirección General de Innovación, Calidad y Organización (DGICO), personal de diferentes Unidades Administrativas asistió a talleres para conocer las características y bondades de las propuestas de modernización administrativa (sea la referida Planeación Estratégica o el Modelo de innovación y Calidad); para que una vez con los conocimientos en la materia, fueran “facilitadores” para difundir o aplicar propuestas en sus áreas; también los cursos tuvieron el propósito de ir formando grupos de evaluadores o auditores.

En cuanto al “efecto multiplicador” no siempre se dio por los capacitados, entre otras razones porque para implantar las estrategias y modelos referidos, debían establecerse acuerdos institucionales entre el titular de la Unidad Administrativa y la SECODAM; sólo algunos trabajadores tuvieron participación como evaluadores del MIC, para efectos del Reconocimiento a la Calidad SEP, al cual por cierto no todas

las Unidades Responsable se inscribieron para concursar. Otros programas inmersos en los modelos de innovación y calidad gubernamental fueron: “Reubicación de Talentos”, “Retiro Voluntario” y “Jubilaciones Anticipadas”.

Las estrategias y acciones señaladas, no tuvieron los resultados o impacto deseado, ni se mejoró la operación y resultados en las Unidades Administrativas, entre otras razones, por los términos o conceptos utilizados, por no haber hecho participe de su elaboración al personal, su orientación empresarial, pero también porque el Ejecutivo Federal y principales colaboradores no se identificaron nunca como servidores públicos, sino como gerentes de organizaciones o empresas; en esta lógica se orientaron a trasladar al ámbito público –con la asesoría de empresas consultoras– teorías, valores, modelos o sistemas propios o de moda¹⁵ en la empresa privada.

Las propuestas derivadas del MIC se aplicaron “con calzador” porque obedecieron a una lógica y necesidades diferentes a lo público, estuvieron conducidas y asesoradas por empresas consultoras sin conocimiento en materia público-administrativa, aunque tampoco hubo interés de hacer una revisión integral y a fondo de las potencialidades y logros de estas propuestas. En paralelo a estas modalidades de la “administración privada”, se hizo a un lado el conocimiento y

¹⁵ De acuerdo a un artículo denominado “La esencia de la administración en su empresa”, se señala que todas las actividades humanas, incluso los negocios y las empresas, están sujetas a modas cambiantes y que en el caso de la administración sucede lo mismo. Igualmente se menciona que existe una serie de ideas siempre fluctuantes -viejas y nuevas- sobre cómo debe ser la administración y agrega que por ejemplo el liderazgo es una moda que aparece recurrentemente después de algunos años, y pregunta sobre otras modas: “¿Quién recuerda ahora la unidad Bedaux, la medida de tiempo por métodos, la estructura de las siete <S>, la desorganización necesaria, los 14 pasos? ¿Hay por ahí alguien que siga leyendo su ejemplar de ¿Quién se llevó mi queso?” Y agrega que no es fácil detectar la diferencia entre nuevas ideas genuinamente buenas y cuestiones pasajeras en la administración, porque a menudo provienen de la misma fuente. “Alguien tiene una simple idea para generar una mejora radical en el desempeño de un campo en particular. Surge la creencia de que esta idea puede ser repetida y utilizada en otras empresas. Aparecen libros y artículos, se organizan seminarios. Algunos altos ejecutivos apoyan la idea públicamente. Se crea un movimiento, y la idea se impulsa a sí misma”. Los gerentes por presiones adoptan las medidas propuestas. Concluye refiriéndose a la llamada reingeniería del proceso empresarial (BPR, por sus siglas en inglés), la cual comenzó como un método para mejorar la eficiencia de los procesos y que parecía funcionar; se le vio como una herramienta que transformaría a las organizaciones y a la gente; al final desapareció y fue, incluso, repudiada por sus fundadores. La BPR se transformó de una serie de principios para mejorar la eficiencia a una herramienta para despedir a la gente. Nota aparecida en el Universal On line, el Lunes 27 de Febrero del 2006. Traducción de Mariana Toledo. <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html>. Fecha de consulta: 27/02/2006

experiencia previa; se quiso innovar y cambiar, sin reconocer, rescatar o retomar la experiencia positiva previa. A los problemas ya existentes en la APF, se agregaron los derivados de la aplicación de los modelos o teorías “innovadoras”.

Con esta “privatización” del ámbito público (procesos, perfiles de puestos, etc.) y el blindaje de determinada estructura ocupacional (vía servicio profesional de carrera), el Ejecutivo Federal buscó crear las condiciones propicias para mantener sus programas y proyectos políticos y económicos.

5.2 LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD (SGC) BAJO LA NORMA ISO Y SU CERTIFICACIÓN.

Parte central en la estrategia gubernamental foxista, para contar con un “un buen gobierno”, fue el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad (SGC) basados en la Norma ISO. Un gobierno innovador y de calidad, requería, en la lógica gubernamental, contar con sistemas de gestión utilizados a nivel mundial, básicamente en organizaciones empresariales. Había que globalizar o trasladar los sistemas de gestión, de un país a otro, de un tipo de organización a otra. En esta tendencia globalizadora, se ha buscado homologar no sólo la técnica, sino el perfil del personal.

El proceso de difusión e implantación de sistemas administrativos bajo la Norma ISO en las oficinas del sector educativo, se llevó a cabo a partir del 2003; en complemento a la mencionada Norma, se aplicaron cursos y difundieron documentos –por empresas consultoras–,¹⁶ que comprendían los aspectos o características que debe cubrir un SGC, así como los términos de calidad, sistema de calidad y los factores que le afectan; además identificaban lo que son los formatos, registros y documentos (controlado, no controlado y obsoleto).

¹⁶ Como el denominado documento *Interpretación de la Norma ISO 9001:2000*, entregado en apoyo al *Curso de difusión de la Norma ISO* impartido por la consultora *Ingeniería en Productividad*.

El propósito fundamental de tales cursos fue sensibilizar a los participantes en la responsabilidad que tienen cada uno de ellos, dentro del proceso de implantación de un Sistema de Administración de Calidad (o Sistema de Gestión de Calidad) bajo la Norma ISO 9001: 2000, orientándolos a comprender la importancia de su compromiso hacia la calidad; así como las ventajas y beneficios derivados de su cumplimiento.¹⁷

A continuación se enuncian los requerimientos (genéricos) que la misma Norma ISO (9001:2000) señala para su aplicación en cualquier organización:

1.1	Generalidades	7	Realización del producto
1.2	Aplicación	7.1	Planificación de la realización del producto
2.	Referencias normativas	7.2	Proceso relacionado con el cliente
3.	Términos y definiciones	7.3	Diseño y desarrollo
4.	Sistema de Gestión de la Calidad	7.4	Compras
4.1	Requisitos generales	7.5	Producción y prestación del servicio
4.2	Requisitos de la documentación	7.6	Control de dispositivos de seguimiento y medición
5.	Responsabilidad de la Dirección	8.	Medición, análisis y mejora
5.1	Compromiso de la Dirección	8.1	Generalidades
5.2	Enfoque al cliente	8.2	Seguimiento y medición
5.3	Política de calidad	8.3	Control del producto no conforme
5.4	Planificación de la calidad	8.4	Análisis de datos
5.5	Responsabilidad, autoridad y comunicación	8.5	Mejora
5.6	Revisión por la Dirección		
6.	Gestión de los recursos		
6.1	Provisión de recursos		
6.2	Recursos humanos		
6.3	Infraestructura		
6.4	Ambiente de trabajo		

Esta estructura busca abarcar los aspectos considerados vitales dentro de una organización; son los requisitos que debe tener un SGC para demostrar la capacidad de un proveedor para producir y suministrar productos o servicios llamados “conformes”, es decir, requisitos orientados para lograr la satisfacción del cliente. La certificación se obtiene cuando la organización ha comprobado cubrir los requerimientos que señala la Norma ISO para el caso, además de contar con un sistema documentado que proporcione evidencia de su existencia y aplicación.

¹⁷ Interpretación de la Norma ISO, op. cit., p. 2.

A continuación se describen las acciones relevantes llevadas a cabo en el ámbito de la SEP, por rubro:

A) IMPLANTACIÓN DEL SGC.

- Los trabajos para establecer, mantener y certificar los SGC, estuvieron organizados y dirigidos por la llamada Alta Dirección, conformada por funcionarios a nivel de Subsecretaría, representantes de la Dirección General de Innovación, Calidad y Organización (DGICO) y el titular de la Unidad Responsable, con apoyo de empresas consultoras,¹⁸ quienes establecieron las estrategias, acciones generales y tiempos de ejecución.
- Los SGC, establecidos generalmente a nivel de Subsecretaría u Oficialía Mayor, se conformaron por los procesos seleccionados en cada Unidad Administrativa integrante. Por ejemplo el SGC de la entonces Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa (hoy Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas) estuvo integrado por las siguientes área-proceso:

ÁREA	PROCESO
Dirección General de Evaluación.	1. Elaboración de instrumentos y exámenes. 2. Lectura y calificación. 3. Proceso de coordinación del concurso de ingreso a la educación media superior en la zona metropolitana.
Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.	1. Sistema de estadísticas continuas de educación. 2. Programación detallada. 3. Proyecto Programa-presupuesto.
Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación.	1. Acreditación de conocimientos adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral (acuerdo 286). 2. Elaboración y diseño de las normas y formatos de la administración escolar.
Coordinación Nacional de Carrera Magisterial.	1. Modelo de distribución de recursos. 2. Validación de la dictaminación de docentes.
Coordinación de Órganos Desconcentrados del Sector Paraestatal.	1. Coordinación de órganos de gobierno. 2. Premios nacionales de deportes, ciencias y artes y juventud.

FUENTE: MANUAL DE GESTIÓN DE LA CALIDAD, SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN, 2003.

- El Manual de Gestión de la Calidad, parte fundamental del SGC de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, estuvo administrado por una de sus áreas denominada Coordinación General de Proyectos Estratégicos. Al respecto, este documento describe el alcance, estructura e interacción de su SGC, en este sentido identifica sus procesos con sus respectivos responsables, los procedimientos establecidos para administrar el SGC implantados por las diferentes Unidades

¹⁸ Entre las que estuvieron *Instalaciones en productividad, S. C.*

Responsables, así como las actividades que tienen impacto directo en la calidad del servicio; establece la política y objetivos de calidad de cada una de las Unidades Responsables involucradas; determina los criterios y métodos de la operación y control de los procesos; establece los recursos disponibles para el apoyo de la operación y seguimiento de los procesos y finalmente define el seguimiento, medición y análisis de los procesos, a través de indicadores establecidos para medir el desempeño y/o cumplimiento de objetivos.

- Fue un proceso complejo, difícil y rico en experiencias, que comprendió básicamente los últimos meses del 2003 y culminó a mediados del 2004, con la certificación de las Unidades Administrativas que se habían comprometido para ello.
- Se le otorgó, en comparación de otros programas oficiales, mayor importancia a su difusión, implantación y evaluación, por lo que se involucró más tiempo y recursos.
- Los trabajos generalmente iniciaron con talleres de sensibilización y conocimiento sobre la Norma ISO, el Sistema de Gestión de Calidad y su certificación; después se impartieron cursos de interpretación de la Norma ISO y formación de Auditores Internos (en Octubre y Noviembre del 2003, respectivamente), para conformar grupos de auditores internos que apoyaran la implantación del SGC y evaluar su desempeño; es decir, verificar la conformidad del Sistema (que ellos mismo habían establecido), de acuerdo a los requisitos de la norma ISO-9001:2000.¹⁹
- Los trabajos al interior de las Unidades Administrativas estuvieron coordinados y bajo responsabilidad de un Coordinador ISO, generalmente de nivel medio superior, quien junto con el personal a su cargo o de otras áreas trabajaron con las empresas consultoras para implantar el SGC, aunque también fueron los auditores del mismo, es decir, fueron juez y parte.
- Para fortalecer la difusión, comprensión y sensibilización del SGC al interior de las Unidades: a) se diseñaron e impartieron pequeños talleres sobre su contenido y beneficios, b) se elaboraron y entregaron cuadernillos, trípticos y tarjetas; c) se pegaron carteles alusivos y d) se colocó en la red interna del equipo de cómputo, información relevante en la materia.
- La participación de los consultores creó confusión y hasta molestia, no sólo por el desconocimiento del ámbito público, sino por no demostrar un dominio de los criterios o modelos que difundían; ello generó controversia entre los consultores y el personal de las áreas. Parece ser que el “bum” por establecer sistemas de gestión de calidad y su certificación, rebasó la capacidad de respuesta de las propias empresas consultoras.

¹⁹ Al respecto, la propia Norma señala que “La Norma NMX-CC-9004-IMNC proporciona orientación sobre un rango más amplio de objetivos de un mismo sistema de gestión de la calidad que la Norma NMX-CC-9001-IMNC, especialmente para la mejora continua del desempeño y de la eficiencia globales de la organización, así como su eficacia. La Norma NMX-CC-9004-IMNC se recomienda como una guía para aquellas organizaciones cuya alta dirección desee ir más allá de los requisitos de la Norma NMX-CC-9001-IMNC, persiguiendo la mejora continua del desempeño. Sin embargo, no tiene la intención de que sea utilizada con fines contractuales o de certificación”.

B) POLÍTICA Y OBJETIVOS DE CALIDAD.

- El diseño de la redacción de la Política y Objetivos de Calidad correspondió a la Alta Dirección (titular de la Unidad Administrativa y representante de la Subsecretaría u Oficialía Mayor), la cual debería considerar los procesos seleccionados.
- La difusión de la Política y Objetivos de Calidad buscó, a través de su conocimiento y comprensión, elevar el compromiso del personal hacia los propósitos institucionales, que incluyeron la instauración de los sistemas de gestión calidad. Por ejemplo, para la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, la Política y Objetivos de Calidad que se establecieron fueron:

POLÍTICA DE CALIDAD

Consolidar el Programa Nacional de Carrera Magisterial satisfaciendo los requerimientos de nuestros usuarios, a través de la mejora permanente de los procesos que aseguren una distribución del recurso presupuestal para incorporaciones y promociones basada en criterios de equidad y calidad, además de fortalecer la transparencia y objetividad en las actividades para validar la dictaminación.

OBJETIVOS DE CALIDAD

- 1. Asegurar que la validación de docentes dictaminados se realice con base en la norma y el recurso presupuestal asignado, así como en los tiempos establecidos.***
- 2. Incrementar gradualmente los criterios de calidad, respecto a los de equidad en la elaboración del modelo de Distribución de Recursos.***
- 3. Mejorar el nivel de atención de las necesidades de nuestros usuarios.***

- Para la difusión de la Política y Objetivos de Calidad, a cargo del Coordinador ISO; se colocaron carteles en las oficinas, entrega al personal de tarjetas, folletos y trípticos, así como la instalación de su redacción en red mediante protectores de pantalla, con la indicación a todo el personal de memorizarla.
- Posteriormente se aplicaron evaluaciones escritas a todo el personal, para identificar su nivel de conocimiento (textual de la redacción), las cuales se daban a veces bajo medidas de vigilancia y otras sin supervisión de su llenado.²⁰

²⁰ Debido a la dinámica de los ejercicios y por el temor a los efectos de no aprobar las evaluaciones, se dieron casos de copiado de las respuestas por personal de todos los niveles.

C) CERTIFICACIÓN.

- La certificación comprendió sólo algunos procesos considerados sustantivos y por lo tanto sólo algunas áreas con su personal se vieron involucradas.
- Las empresas certificadoras²¹ establecieron junto con la Alta Dirección las acciones a realizar, su calendario y alcance.
- Una vez obtenida la certificación de los procesos, no se le dio difusión ni se colocó en lugar visible en los inmuebles.
- El proceso que culminó con la certificación fue complejo y (a decir por los propios consultores), relativamente rápido, en comparación con otras instituciones. Había que cumplir con fechas comprometidas a nivel superior.²²

D) VENTAJAS.

- Reactivación del análisis y reflexión sobre la necesidad de revisar al interior de las oficinas públicas, las formas y técnicas de trabajo, así como sus resultados.
- Reconocimiento de la necesidad por desarrollar y profesionalizar el servicio público.
- Incorporación a la agenda pública de temas como la ética de servicio, códigos de ética, transparencia y combate a la corrupción.
- Reconocimiento del carácter complejo, interdependiente y dinámico (análisis de sistemas) en el que se desenvuelve el servidor público.
- Repunte de la capacitación del servidor público, como medio para mejorar su actitud y desempeño.
- Aumento de la cultura de evaluación y autoevaluación.
- Comparación de las experiencias y conocimientos fructíferos en la Administración Pública, con lo aplicado por las empresas consultoras y/o proveniente del ámbito privado.

²¹ Una de las instancias certificadoras en el ámbito educativo fue la *Comisión de Certificación de LGAI*, quien concede la certificación a los sistemas de calidad, bajo el referencial NMX-CC-ISO 9001:2000.

²² El tiempo que se lleva en la certificación depende de la complejidad y tamaño de la Institución, los procesos a certificar, del apoyo y disponibilidad de los trabajadores involucrados y hasta de la capacidad de la empresa consultora. El proceso en algunas Unidades Administrativas como la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, comenzó en los últimos meses del 2003 y concluyó a mediados del 2004.

Es de señalar que el enfoque de sistemas, en el que teóricamente se apoyó el modelo o la Norma, ha cedido ante el carácter parcial de su tratamiento: sólo algunas Unidades Administrativas, áreas, procesos y personas, serían las “beneficiadas”, de estas estrategias. Paradójicamente, por un lado se buscó proporcionar uniformidad a los sistemas de gestión de la calidad o documentación y por el otro se omitieron ámbitos, áreas, procesos y personal en tales ejercicios.

Como toda nueva propuesta, estos modelos de innovación y sistemas de gestión de la calidad, han tenido muchas críticas, cuyos resultados o impacto todavía no se observa. Incluso hay autores que consideran que estas acciones se acercan más al “desmantelamiento” del Estado, que a su “modernización”, en cuanto que se insertan en un proceso constante y sistemático de desarticulación del poder del Estado en enclaves esenciales de la vida política, económica y social del país; es una especie de capitulación en áreas que hubiera sido impensable antes de los años ochenta del siglo pasado.²³

Lo cierto es que debe darse una mayor discusión a partir de las experiencias obtenidas, tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de todos los servidores públicos, escuelas de administración pública, agrupaciones de profesionistas en la materia, organizaciones sindicales, etc., para diseñar, implantar, operar, evaluar y modificar cualquier propuesta similar; además de acompañar esta clase de ejercicios con acciones para dignificar el servicio público.

5.3 ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL PARA LA CALIDAD.

Como producto novedoso, el término calidad ha rebasado el ámbito netamente empresarial y se ha trasladado a las oficinas públicas para apoyar estrategias gubernamentales de cambio. Debido a que la calidad es un atributo universalmente aceptado cuando se le asocia a lo bueno, óptimo, eficiente o positivo, se ha tratado de colocar el término como un criterio o valor universal en la APF.

²³ De acuerdo al articulista Carlos Montemayor. Nota de La Jornada del 12 de Mayo del 2007.

Para sus impulsores, el gobierno de calidad es contrario al gobierno lento, burocrático y corrupto, por lo que había que quitar aquello que no generara valor. Es por ello que en el periodo 2000-2006, la modernización de la administración pública implicó establecer la calidad como principio o valor que guiara las actividades de las oficinas públicas y su personal. Para administrar la calidad, en el Gobierno Federal se han establecido los sistemas de gestión de calidad, que como ya se mencionó comprende sólo algunas áreas, procesos y personal. La administración de la calidad, al provenir de la “administración privada”, se apoya en conceptos, principios, autores y teorías empresariales, creando no poca confusión y descontento. Esta forma de entender y abordar la gestión implicó estandarizar y certificar procesos, perfiles, técnicas, competencias y requerimientos, para lo cual se han desarrollado capacidades y actitudes gerenciales o empresariales en el servidor público (vía internet o presencial) de escuelas o consultorías particulares, proveedoras de los insumos para instalar y mantener el nuevo sistema, el cual necesita de otras formas de estructurarse y operar.

La administración gubernamental para la calidad se ligó a la innovación, para lo cual primero había que hacer a un lado lo obsoleto, es decir, quitar lo que no genera valor o lo que no da resultados, para luego implantar lo que genera calidad, valor, productividad y buenos resultados. En este sentido, por ejemplo el Modelo de Innovación y Calidad señalaba que para llegar a tener un “país de clase mundial”, este tenía que estructurarse y estar orientados a satisfacer las expectativas de los clientes, ser de calidad, profesional, digital, desregulado, honesto y transparente.

De acuerdo a sus promotores, para “reinventar el gobierno”, se necesitaba una administración pública de calidad, que reemplazara a los sistemas burocráticos por sistemas de trabajo flexibles, que transformara la cultura de las organizaciones públicas hacia enfoques que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.²⁴ Así mismo y debido a que una administración para la calidad necesita de administradores de calidad, el perfil del servidor público tenía que ser ajustado; para ello se crearon mecanismos de capacitación o sistemas de profesionalización orientados en tal sentido.

²⁴ *Programa de Innovación y Calidad de la SEP, op.cit., p.15.*

En los últimos años, a través de cursos, talleres, mensajes de internet, etc., a los servidores públicos nos han transmitido conceptos, teorías o autores que tienen que ver con la llamada calidad; en este sentido hemos conocido autores como Deming, Druker o Ishikawa; igualmente se ha difundido entre al personal (sobre todo de nivel medio y superior), una serie de teorías o prácticas de administración propias de organizaciones privadas, entre las que están:

1. **La Administración por Proyectos.** Implica dividir los trabajos por proyecto, al frente del cual estaría un responsable o líder de proyecto. Esta manera de administrar fue considerada la respuesta perfecta para el cambio.²⁵
2. **La Administración Cruzada.** Bajo esta forma de administrar o llevar a cabo una gestión, se combinan proyectos con los procesos. Cabe recordar que con la instauración de los sistemas de gestión de calidad, bajo la Norma ISO, el trabajo se organizó por procesos.
3. **Redefinición del *Currículum Vitae*.** Consiste en modificar la idea tradicional del *currículum vitae*, ya que lo importante es el desempeño en el último proyecto y no tanto la experiencia o conocimientos previos o anteriores.
4. **Evaluación y Compensación por Resultados.** De acuerdo a la nueva cultura laboral es “reconocer la contribución superior y sancionar el desempeño mediocre”.²⁶
5. **Trabajo en Equipo.** Se refiere a promover el trabajo en equipo alrededor de un proyecto o proceso, cuyo esfuerzo es dirigido por un líder quien debe tener capacidad y don de mando. Esta es considerada una forma flexible y ágil de atender las tareas, a la vez que fomenta mayor compromiso.
6. **Subcontratación de Servicios.** De acuerdo a esta práctica “El Gobierno debe dedicarse a dirigir, no a remar”.²⁷ En esta lógica los esfuerzos y recursos deben centrarse en los procesos estratégicos y sustantivos, por lo que los servicios secundarios pueden y deben ser subcontratados. Al respecto se debe apoyar en empresas privadas con experiencia en la materia.
7. **Super-productividad.** Esta teoría está basada en la creencia de que el conocimiento debe ser compartido y liberar los recursos disponibles, para lograr mayor productividad.

²⁵ *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, op. cit.*, p. 74.

²⁶ *Idem.*, p. 73.

²⁷ *Idem.*, p. 57.

8. **Benchmarking.** “El propósito es referenciarlos o compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de Gobierno y de administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos”.²⁸

Parte importante de una administración de calidad lo constituyen los documentos del llamado Sistema de Gestión de la Calidad, del cual forma parte el Manual de Gestión de la Calidad; en este documento se establece, entre otros, la política y objetivos de calidad²⁹ de la organización, aspectos que ayudan a identificar y sensibilizar al personal y permiten definir el perfil del mismo. Igualmente una administración de la calidad necesita ajustar su proceso de evaluación, tanto del desempeño individual como colectivo, por lo que se deben modificar los criterios, estándares o parámetros de medición, lógicamente orientados a la competencia, productividad, tiempo, eficiencia, ahorros, entre otros. Cabe recordar que en las diferentes unidades administrativas se formaron auditores y evaluadores, a quienes se les capacitó sólo para verificar el sistema de gestión o analizar los méritos de las unidades evaluadas para su reconocimiento.

La aplicación de la llamada administración para la calidad, derivada del modelo de innovación y calidad gubernamental, ha enfrentado problemas de adaptación, entre otras razones porque sus impulsores –provenientes de la iniciativa privada– no cuentan con experiencia de servidores públicos, se identifican más como gerentes de empresas privadas y por lo tanto desconocen o no se identifican con los logros de la administración pública; por otra parte, el resto del personal, sobre todo el que ya venía laborando en las oficinas públicas, no se siente identificados con las nuevas propuestas, cuyo ejercicio ha sido insuficiente, poco sistemático y parcial.

²⁸ *Idem.*, p. 54.

²⁹ La Norma ISO 9001.2000 no define ni la Política de Calidad ni los Objetivos de Calidad, sólo señala que le corresponde a la llamada Alta Dirección asegurarse, en el caso de la primera, sea adecuada al propósito de la organización, comunicada y entendida en toda la organización, además de ser revisada y evaluada. En cuanto a los segundos la misma Norma señala que deben establecerse para las funciones y niveles relevantes de la organización, ser medibles y coherentes con la política de calidad.

Otro factor por el cual estas medidas de modernización administrativa no han tenido los resultados esperados, es que el personal de las oficinas de innovación y calidad encargadas de su instrumentación, no cuentan con la experiencia y conocimientos en materia público-administra; esta improvisación ha generado confusión, retraso y no pocas molestias a las unidades administrativas y personal que deben coordinar o asesorar; creadas para proponer, difundir y promover estrategias, lineamientos y criterios técnicos en relación a los programas de modernización, calidad total, mejora continua, desregulación, ahorro, transparencia y combate a la corrupción,³⁰ estas oficinas han tenido problemas incluso de imagen y credibilidad.³¹

¿Cómo ajustar un sistema de administración para la calidad, basado en criterios de productividad, ahorro y utilidad, con las demandas y necesidades de carácter colectivo y social? Utilizando la terminología de sus promotores, podemos decir que no se ha vendido bien el producto o idea ofrecida. La calidad, como una forma de ser y que se refleja en el hacer, es un proceso complejo, de mediano y largo plazo y que implica atender no sólo la parte de los valores, la educación o la capacitación, sino también las condiciones laborales, sobre toda la parte salarial. Lo cual no se ha hecho.

En lo fundamental la operación y resultados del aparato administrativo no ha cambiado, debido a que los factores en los que está fundamentado, siguen siendo los mismos ¿Hasta dónde las ideas de calidad pueden implantarse cuando las condiciones en las que se desenvuelve la función pública prácticamente no han variado, e incluso en algunos rubros han empeorado? Sin embargo se ha creado conciencia en no pocos trabajadores de la importancia de cambiar y mejorar las cosas. En todo caso una administración para la calidad, como propuesta de la propia APF, debe reconocer y utilizar la experiencia y el conocimiento público-administrativo, tomar en cuenta la opinión y sugerencias de aquellos directamente involucrados, así como atender a su naturaleza y nivel de desarrollo; debe ser sensible a las necesidades y exigencias internas y de la ciudadanía.

³⁰ En el Artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, se señalan las atribuciones de la Dirección General de Innovación, Calidad y Organización (D. O. F., del 21 de Enero del 2005).

³¹ Por señalar sólo los casos de Ramón Muñoz, ex titular de la Oficina de la Presidencia para la Innovación y la Calidad, el cual fue acusado de fraude por el proyecto de Enciclopedia y el de Luis Roberto Patrón Arregui, Administrador General de Innovación y Calidad del SAT, acusado de utilizar indebidamente el cargo.

CONCLUSIONES.

Junto con los modelos económicos promotores de apertura comercial y la privatización, se aplicaron en la APF sistemas de gestión propios de organizaciones privadas para estandarizar o normalizar su operación y resultados. La instauración de estos sistemas de gestión de la calidad basados en la Norma ISO con fines de certificación, ha cobrado mayor fuerza en las oficinas públicas en los últimos años. Derivado de estas tendencias y con el propósito de establecer una “nueva gestión pública”, se aplicaron en el ámbito gubernamental, modelos de innovación y calidad de orientación empresarial, para lo cual igualmente se requirió contar con un perfil de servidor público a partir de capacidades y actitudes empresariales, las cuales fueron difundidas por escuelas de nivel medio-superior privadas.

El Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (MIC), fue la propuesta de modernización administrativa del Ejecutivo Federal en el periodo 2000-2006, la cual consistió en aplicar en la APF sistemas administrativos que en la iniciativa privada habían tenido éxito o que estaban de moda. Teniendo como antecedente el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el MIC cobró fuerza una vez que la estructura administrativa del Ejecutivo Federal se había reducido en tamaño y atribuciones. En el año 2000 y aprovechando el “bono democrático” y la exigencia de la ciudadanía por un aparato público más eficiente y transparente, el Ejecutivo Federal impulsó esta propuesta o modelo administrativo, a la vez que se dieron y recibieron opiniones y sugerencias de organismos internacionales en el marco de la firma de acuerdos y tratados comerciales.

Ubicados en un entorno donde imperan las ideas y tendencias de globalización, apertura comercial, privatización o reducción del ámbito de competencia del Estado, las formas de administración para la calidad, como el Modelo de Innovación y Calidad y los Sistemas de Gestión de Calidad basados en la Norma ISO, han tenido problemas de adaptación en el ámbito público y por lo tanto sus resultados estuvieron por debajo de lo esperado, básicamente por su orientación empresarial, su carácter impositivo y el desconocimiento de los aspectos fundamentales del ámbito público-administrativo de sus impulsores. Aunque en la APF ya se venían dando acciones desde sexenios anteriores, en la administración foxista se fortaleció la incorporación de modelos y sistemas de gestión propios de organizaciones

empresariales y/o privadas; estas estrategias tuvieron –de acuerdo al discurso oficial–, el propósito de modernizar la administración pública y reducir los índices de corrupción e impunidad. Las estrategias de Innovación y Calidad impulsadas por el Ejecutivo Federal buscaron crear las condiciones para incorporar de lleno a la iniciativa privada en la gestión pública, aunque ya se venía haciendo desde hace años en ámbitos como la seguridad, limpieza, capacitación, selección de personal, instalaciones, renta, mantenimiento y soporte técnico al equipo de cómputo, entre otros. Cabe señalar que las estrategias trajeron algunos aspectos positivos para la administración pública, entre los que sobresalen: a) la reactivación de la discusión, análisis y reflexión sobre los sistemas de trabajo utilizados, sobre todo por la necesidad de mejorar su operación y resultados; b) impulso de la capacitación y evaluación del personal; c) desarrollo de una ética en el servicio público y d) uso de tecnología, mobiliario y equipo reciente.

En las oficinas públicas hoy vemos una combinación híbrida de técnicas, metodologías y sistemas administrativos “modernos” o de “innovación y calidad”, coexistiendo con la teoría y práctica administrativa generada en décadas pasadas, la cual ha caído en desuso u olvido intencional o generacional, o bien puede ser que incluso ya no responda totalmente a las condiciones actuales. La modernización de la administración pública no se puede dar, si antes no se da una modernización del Estado, si no se da una reforma del Estado, si no se modifican las reglas en las que está sustentado el sistema político y económico, si no se descentraliza la toma de decisiones y recursos, si no se avanza en la dignificación de las condiciones de vida de la población, si no se erradica la corrupción, etc.

Las mediadas a las que hemos hecho referencia deben analizarse en su contexto, en el entorno en que se dieron; lo cierto es que las estrategias presentes y futuras de modernización de la gestión pública, deben tomar en cuenta las exigencias, necesidades, limitaciones y naturaleza de la propia administración pública, para dar buena respuesta a la ciudadanía a la que atiende. Habría que ver si la solución no es tanto “innovar”, sino aplicar la experiencia positiva y fructífera; es decir, retomar lo bueno que ya existe y en todo caso proceder a la revisión, ajuste o adecuación de aquello que ya no funciona. Estas experiencias nos permiten ubicarnos y saber dónde estamos y hacia dónde queremos ir, sin perder de vista nuestra tradición e identidad.

VI CÓDIGOS DE ÉTICA Y TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL.

En cualquier organización que transite por periodos de cambio hay un uso intensivo de valores por parte de sus directivos, que permitan facilitar el proceso de ajuste y desarrollar una actitud proclive y comprometida al cambio, que en el caso del ámbito gubernamental sería no sólo sobre las teorías o prácticas administrativas, sino en la manera de organizarse política y económicamente. En esta lógica, para sus promotores, los códigos de ética han jugado y juegan un papel fundamental, primero para impulsar y justificar las bondades del cambio y luego para mantener la situación imperante o *status*, por lo que pueden llegar a tener una misión utilitaria, así como convertirse en importantes medios de manipulación y control.

Fue tan importante para el grupo gobernante salir adelante en periodos de alternancia gubernamental, que establecieron la llamada gestión para la transición, es decir, establecer las bases o condiciones para el cambio, mediante el establecimiento –en la estructura y sistemas administrativos ya existentes– de modelos de innovación y sistemas de gestión basados en calidad (Administración de la calidad), Códigos de ética, así como de un perfil del servidor público, con nuevas habilidades, conocimientos y actitudes, sobre todo de orientación empresarial.

6.1 CÓDIGOS INSTITUCIONALES DE ÉTICA Y TRANSICIÓN.

Con el crecimiento de la población y de las ciudades, aumentó la complejidad y diversidad de las organizaciones, las cuales reciben más influencias o presiones del entorno o medio ambiente, por lo que requieren de ajustes a su estructura y operación, así como adecuar su relación con este entorno; lo mismo pasa con las

organizaciones empresariales que con las instituciones públicas, ambas requieren de constantes ajustes, para lo cual necesitan de la participación de sus miembros. El éxito de las organizaciones al transitar por periodos de cambio o transformación, depende de las estrategias e insumos empleados para su procesamiento.

En los procesos de transición se trasladan insumos de ciertos sistemas o modelos a otros, por lo que se considera necesaria una transformación del receptor, sobre todo mediante valores, cultura, educación o capacitación. En realidad el proceso es tan complejo que consideramos que en el trasmisor también deben darse ajustes, lo mismo que en las formas y medios utilizados para transferir o transmitir los insumos o mensajes.

A la transición se le entiende como cambio, transformación o conversión, aunque también se le asocia con la etapa previa o condición previa de ese cambio o transformación, es decir, como etapa que puede facilitar o sentar las bases del proceso para un cambio o transformación posterior (de sistemas, estereotipos, perfiles, modelos, paradigmas o formas de trabajo). El periodo de transición es propicio para buscar nuevas formas de administrar, de establecer nuevas relaciones, mecanismos de comunicación y llevar a cabo cambios estructurales. Todo proceso de cambio establece nuevas reglas de juego y por lo tanto nuevas relaciones de poder.¹

Un tratamiento menos drástico, oneroso o traumático para buscar o enfrentar el cambio en las organizaciones, ha sido la implantación de códigos de ética, integrados por valores que orienten la conducta de sus miembros. Un código de ética en el entorno laboral guía a sus integrantes a propósitos y fines determinados, además de que sirven de elemento de cohesión, identificación y control; como un conjunto de principios, estos valores también permiten evaluar la conducta; en este sentido todo código de ética debe ser claro, sin ambigüedades y aplicable fácilmente en la práctica.²

¹ Lerner, Daniel, "Modernización", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, op. cit., Tomo 7, p. 169.

² "El marco ético", documento de trabajo proporcionado en el Curso vía Internet, *Nociones de la Administración Pública Federal*, impartido por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. <http://www.cursoswebtec.ruv.itesm.mx/anexos/WOazteca/dds/avesp20050302apo73-625/tigapf251/781550/mo-m>

Un proceso de cambio o transición al interior de las organizaciones, implica definir y difundir determinados valores para facilitar el proceso de ajuste y desarrollar una actitud comprometida, primero con el propio cambio, luego con las teorías o prácticas administrativas consideradas como la mejor opción o aquellas que traerán buenos resultados y finalmente con la organización o institución. Los códigos de ética han jugado y juegan un papel fundamental, primero para impulsar y justificar las bondades del cambio y luego para mantener la situación imperante o *status*. En este sentido, los códigos tienen una misión utilitaria y pueden llegar a convertirse en importantes medios de manipulación y control.

En el caso de las empresas, la incorporación de prácticas y políticas de ética, buscan reducir costos, aumentar la productividad, así como mejorar la imagen corporativa frente a clientes, inversionistas, la comunidad y el gobierno.³ Los códigos de ética no sólo establecen valores que promueven la actitud honesta, responsable y comprometida de los miembros de la organización, también son utilizados para impulsar los proyectos institucionales de reestructuración o crecimiento. En periodos de transición los Códigos de ética representan una respuesta también coyuntural e inmediata, generada para crear confianza o mejorar la imagen gubernamental.

En el ámbito gubernamental, los propósitos se orientan más bien al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, la observancia de los planes y programas de gobierno, mejorar la imagen, así como apoyar las estrategias de cambio o innovación del momento. Toda transición en la administración pública, –sobre todo cuando se deriva de una alternancia de la dirigencia y con “bono democrático”–, cuenta con las condiciones para promover el cambio, la innovación, transformación y modernización; aquí el liderazgo tiene un papel fundamental para la integración y organización del trabajo, para fomentar la participación de todos los involucrados y en la conducción de los esfuerzos y recursos hacia los objetivos institucionales.

³ “La ética es un buen negocio”, documento de trabajo (elaborado por la SECODAM) proporcionado en el Curso vía Internet, *Nociones de la Administración Pública Federal*, impartido por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. <http://www.cursoswebtec.ruv.itesm.mx/anexos/WOazteca/ddsp/avesp20050302apo73-625/tigapf251/781550/mo-m> Fecha de consulta: 04/05/2006.

Igualmente se requiere de personal con una nueva cultura laboral, con nuevos conocimientos, habilidades y conductas, es decir, de un nuevo perfil, proveniente generalmente de las experiencias de éxito de otras organizaciones, empresas o de instituciones educativas privadas o particulares.

Todo proceso de transición es complejo para cualquier organización a su interior, ya que normalmente viene precedido o está inmerso de otros procesos de transición en sistemas de entornos más amplios y que igualmente le afectan. Desafortunadamente en periodos de transición gubernamental, no se busca construir una ética pública, sino una ética global, con una dimensión a una ética empresarial, en donde los códigos de ética, manuales de comportamiento, declaraciones o principios empresariales se inscriben en una dimensión humana del comportamiento ético profesional de empresa, que obedece más a misión y visión corporativa y a las leyes del mercado.

6.2 EL GÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA APF (2002).

Derivado de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que garantizaran los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, fue la elaboración del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal,⁴ con reglas claras y en donde impere una conducta digna, que oriente su desempeño y propicie la vocación de servicio.⁵ El documento es parte de la estrategia del Ejecutivo Federal, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para prevenir y abatir las prácticas corruptas, así como impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de dar certidumbre a la ciudadanía.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Julio del 2002.

⁵ *Idem.*

La implantación de un Código de ética obedeció no sólo a una necesidad interna por transparentar y sujetar la función pública a la rendición de cuentas, para mejorar la imagen gubernamental y generar confianza entre la ciudadanía, sino también fue para imitar o seguir los pasos de otros gobiernos exitosos, los cuales se habían conducido por estrictos códigos de ética pública y valores morales.⁶

Bajo esta filosofía, los valores fueron considerados los principios a partir de los cuales se edificarían todos los proyectos, a la vez que se buscó cambiar de una administración de recursos a una administración de valores y resultados.⁷ Cabe señalar que – por lo menos en el discurso– desde la Presidencia de la República, se consideraron esenciales los valores, para lograr un correcto ejercicio del poder, incluso en documentos oficiales se precisa que estos tenían preeminencia sobre las estrategias, sistemas y tecnologías de vanguardia.⁸ Para ello y desde el propio Plan Nacional de Desarrollo, se establecieron tres principios fundamentales: humanismo, equidad y cambio.⁹

Entre las estrategias de gobierno para apoyar el Código de ética, estuvieron el ya comentado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA). Este programa tuvo una línea estratégica para desarrollar los recursos humanos de la APF, la cual a su vez se desenvolvería mediante cuatro líneas de acción: a) estudios de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF; b) formación y capacitación de los servidores públicos; c) servicio Profesional de Carrera en la APF, así como d) Inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores públicos. De acuerdo a este programa, los códigos de ética y conducta, buscaron institucionalizar un marco de ética que asegurara la responsabilidad y compromiso de los servidores públicos para no tolerar más actos de corrupción.¹⁰

⁶ *Modelo estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, op. cit., p.16.

⁷ *Idem.*, p.18.

⁸ *Idem.*, p.3.

⁹ *Idem.*, p. 10.

¹⁰ El programa de “Cero Tolerancia” (2003) llevó a cabo algunas acciones, como las de no permitir la existencia en los equipos de cómputo de software sin la licencia correspondiente (“piratas”). Al respecto cabe señalar que las empresas consultoras que proporcionaron cursos, se apoyaron, para dar a conocer e implantar los modelos de innovación y calidad, de películas o imágenes “piratas” o sin la autorización de los autores; por cierto, material poco claro, por ser copia de copia.

El Código de ética de los Servidores Públicos de la APF consideró cinco propósitos fundamentales: a) prevenir y combatir la corrupción, mediante una ética de servicio y un marco jurídico administrativo, que favoreciera la transparencia y rendición de cuentas; b) elevar los niveles de eficiencia y productividad del Gobierno Federal; c) sensibilizar y estandarizar la actitud frente a las políticas públicas; d) dar cumplimiento a las necesidades internas, pero sobre todo a los compromisos y acuerdos establecidos con organismos como la OCDE y Transparencia Internacional y e) incorporarse a las tendencias internacionales y empresariales, por construir y difundir Códigos de Ética, cuyos valores guíen y orienten las tareas de la organización y su personal. El Código de Ética lo conformaron los siguientes valores:

- | | |
|-----------------|-----------------------------------|
| √ BIEN COMÚN | √ RENDICIÓN DE CUENTAS |
| √ INTEGRIDAD | √ ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO |
| √ HONRADEZ | √ GENEROSIDAD |
| √ IMPARCIALIDAD | √ IGUALDAD |
| √ JUSTICIA | √ RESPETO |
| √ TRANSPARENCIA | √ LIDERAZGO |
| | √ TRABAJO EN EQUIPO ¹¹ |

No he creído necesario enunciar en qué consiste cada uno de ellos; sólo quiero mencionar que en éstos se hace alusión al compromiso, observancia de la ley, al orden o éxito; por ejemplo, **Bien Común** hace referencia a que el servicio público es patrimonio que pertenece a todos los mexicanos; **Integridad** implica que el servidor público (desde el más bajo nivel de la estructura jerárquica, hasta el presidente de la República), debe apegarse a la verdad para crear confianza; en cuanto al valor de **Honradez**, se señala que el servidor público no debe usar su cargo para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.

En algunas dependencias¹² se pidió al personal de nivel medio y superior, impulsar los códigos de ética entre sus subordinados, con los siguientes propósitos: a) elevar los niveles de eficiencia y productividad; b) mejorar la actitud en el servicio; c) crear

¹¹ Este valor se agregó a finales del 2003 para su difusión en las oficinas públicas, mediante carteles, calendarios de bolsillo, etc.

¹² Por ejemplo en la Secretaría de Gobernación se estableció un Código de Ética específico que comprende aspectos como el de abstenerse de pronunciar palabras obscenas en las oficinas, no llegar en estado de ebriedad, hacer a un lado el charolazo, así como evitar el acoso sexual.

las condiciones propicias para llevar a cabo acciones de innovación; d) establecer los principios y valores que guiaran el comportamiento del grupo y se aplicaran en situación de conflicto de valores y e) difundir y promover los valores de la organización y establecer, a la vez, compromisos por parte de los servidores públicos de todos los niveles. En ciertas unidades administrativas la difusión del Código de Ética se limitó a colocar algunos carteles en las paredes para dar a conocer los doce valores.

El Código fue diseñado por un pequeño grupo cercano al Presidente e impuesto a todos los servidores públicos del Gobierno Federal, contrario a lo señalado por la Línea estratégica para desarrollar los recursos humanos del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, que tuvo como línea de acción, la inducción y adopción *voluntaria* del Código de ética; ello dificultó la aceptación o identificación con el Código y por lo tanto con las estrategias gubernamentales.

6.3 GESTIÓN PARA LA TRANSICIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN FOXISTA.

Las estrategias de modernización en la APF en el periodo 2000-2006, por su alcance y logros, fueron para establecer una gestión de transición y no tanto para implantar en lo inmediato la llamada “nueva gestión pública”. Autodenominada por el Ejecutivo Federal como una gestión de transición, las acciones de modernización no abarcaron toda la geografía de la APF, fueron de carácter coyuntural y de corto plazo; en realidad buscaron –sin comprometerse mucho ni crear demasiadas expectativas–, establecer las bases o condiciones de un desarrollo posterior. Muestra de ello es que el Gobierno Federal visualizó hasta el año 2020 los resultados para llegar a tener un “país de clase mundial”.

En el Plan Nacional de desarrollo 2001-2006,¹³ se señaló que nuestro país se encontraba inmerso en procesos de cambio o transición, lo cual, de acuerdo al propio documento: a) condiciona el presente y el futuro, b) define a los interlocutores

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Mayo del 2001.

del Estado y c) identifica las necesidades, formas de interacción y los instrumentos para la acción gubernamental. En este documento se hace referencia a las grandes transiciones por las que atraviesa el país:

- **Demográfica.** Se refiere al crecimiento de la población, con necesidades de trabajo, vivienda, educación, alimentación, servicios de salud, etc.
- **Social.** Implica la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales y colectivas.
- **Económica.** Tiene que ver con la globalización, la apertura comercial y la conformación de bloques económicos.
- **Política.** Inmerso en un proceso democratizador y de mayor pluralidad. Las transiciones por las cuales pasa el país son vistas como la plataforma de lanzamiento al modelo de país que se quiere.

El esquema de transformación en el periodo 2000-2006 procuró medianamente transformar al receptor pero no contempló la transformación del emisor ni de los medios utilizados para transportar o enviar los mensajes, más cuando el emisor desconoce el sistema o entorno del receptor. Caso concreto: la transmisión de los insumos o estrategias gubernamentales de innovación y calidad, proveniente de la iniciativa privada, observó dificultades de adaptación, porque el emisor no ha tenido una transformación que le permita entender y adaptarse al contexto del receptor.

Entre las acciones de la gestión de la transición para transformar al receptor de las estrategias de innovación en la APF, en el periodo de transición 2000-2006, sobresalieron las siguientes: a) incorporación de sistemas de gestión basados en calidad; b) difusión del Código de ética en el servicio público y c) modificación del perfil del servicio público, mediante el desarrollo de nuevas habilidades, conocimientos y actitudes. Los cambios y transformaciones del entorno, suelen ser más rápidos que las adecuaciones a las estructuras y mecanismos internos de gestión de una organización; en el caso del ámbito público el problema se agrava, por su naturaleza e influencia que recibe de otros sistemas como el político y económico.

Lo anterior genera problemas en la respuesta de los sistemas administrativos. Aunque los cambios no se procesen con la rapidez y eficiencia como quisieran sus promotores, de todos modos se van construyendo poco a poco las condiciones para ello, mediante la incorporación paulatina de los sistemas, modelos, teorías, autores, paradigmas, conocimientos, habilidades, actitudes, autores, centros educativos y perfiles. Bajo la gestión de la transición de la administración foxista cobró importancia todo aquello que pudiera promover la innovación, calidad, productividad, destreza, competencia, libre empresa, utilidad, capital, valor agregado, por citar algunos casos.

En periodos de transición los Códigos de ética representan un apoyo (coyuntural e inmediato) para la gestión de transición, en cuanto buscan transformar la actitud del receptor o servidor público; no es, en este sentido, una estrategia amplia y de mayor alcance, diseñada o integrada a partir de la opinión y revisión de todos los miembros de la organización. Por su carácter coyuntural e inmediato, el Código de ética difundido en la administración foxista, ejerció poca influencia en la conducta de los servidores públicos; pero si los esfuerzos en este renglón continúan, pueden a mediano y largo plazo, influir e impactar. Fue una estrategia proyectada para crear confianza interna y externa. Por lo antes señalado, puede entonces afirmarse que existe bajo una gestión de transición, una ética de transición.

Una gestión de transición promueve el cambio, ya que de él se nutre; al buscar nuevas formas de administrar en el sector público, lo que está haciendo es incorporar al ámbito público no sólo autores y teorías, sino personas, centros educativos y recursos de la iniciativa privada. Una administración de transición se trasmuta fácilmente en una “nueva gestión”, acorde a la exigencia innovadora, de ruptura y futurista,¹⁴ que puede tener una posición contradictoria al promover por un lado el “quitarle el freno al cambio” y por el otro, seguir por la misma ruta y “no cambiar de caballo”.

Aunque después se vuelva obsoleto, lo moderno recibe impulso con la transición; en el periodo 2000-2006 se dieron cambios en la manera de administrar, sin llevar a cabo un análisis o revisión de los sistemas administrativos ya existentes, ni de factibilidad de las propuestas a incorporar; es así que hoy conviven en este periodo

¹⁴ *Programa de Innovación y Calidad de la SEP, op. cit.*, p. 29.

–autodenominado de transición–, la experiencia y el conocimiento generado en y para la administración pública, junto con los modelos de innovación y calidad. Hoy día convive en la APF lo tradicional con lo nuevo, la experiencia con el cambio, el centralismo-autoritarismo con la apertura, los valores éticos con las actitudes deshonestas, lo social con lo utilitario, lo moderno con lo obsoleto. En una gestión de transición se da una combinación singular entre los insumos o herramientas técnicas, provenientes de la iniciativa privada con las ya existentes, en donde las primeras, aún no terminan de adaptarse y las segundas, tan prolíferas y con buenos resultados en décadas pasadas, se encuentran cada vez más en desuso.

Toda organización, como sistema abierto, interactúa con su medio ambiente para recabar los insumos que le den viabilidad, lo cual debe darse de manera selectiva, planeada, democrática, para que genere mejores resultados. Esto no siempre es así, menos en periodos de transición, que como ya dijimos se caracteriza por lo coyuntural e inmediatez. Retomando a Lerner, las medidas para transformar o modernizar los sistemas administrativos en la APF, han tenido la intención de que éstos adquieran las características de los sistemas de gestión considerados más desarrollados. El proceso de cambio-mantenimiento del periodo de transición 2000-2006 (y que todavía se mantiene para el 2009), promovido por el Ejecutivo Federal (y grupos políticos y económicos que lo acompañan), trasladó la modernización –léase privatización–, al aparato administrativo del Estado, incorporando modelos o sistemas de gestión propios de la empresa privada. En todo caso, esto se inserta en el proceso para disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada.¹⁵

Las estrategias de “modernización” recomendadas desde la década de los ochenta del siglo pasado por la iniciativa privada y organismos financieros internacionales, generaron al interior de la APF controversia, ya que éstas medidas “unitalla”, de homologación o estandarización, no han respondido a las necesidades, exigencias y naturaleza de la administración pública.

Los resultados en la gestión de la transición no han sido significativos. El Ejecutivo Federal, impulsor de la modernización o innovación en la administración pública, en realidad ha detenido el desarrollo del conocimiento y práctica público-administrativa.

¹⁵ Zaid, Gabriel, *op. cit.* Fecha de consulta: 05/12/2007.

Si bien es cierto que al interior de la propia Administración Pública, existen ámbitos con un nivel de desarrollo aceptable, la mayoría se encuentra en el abandono y rezago. Entre los logros o aspectos positivos de la administración de la transición, están los siguientes:

- Reavivar el interés por la situación que guardan los sistemas administrativos y sus resultados.
- Revisar las herramientas, técnicas o documentos administrativos empleados cotidianamente.
- Retomar la importancia de rubros como el perfil y la actitud de servicio en la función pública, trabajo en equipo, liderazgo, capacitación, profesionalización y clima laboral.
- Reemplazo de equipo y mobiliario con el que se venía trabajando.

En un periodo de transición es difícil implantar nuevos sistemas, modelos o teorías. Además del natural rechazo al cambio, lo transitorio, temporal o coyuntural ofrece poco interés o apasionamiento; incluso para sus propios promotores, una gestión de transición no despierta grandes expectativas o resultados, es más bien de desgaste, de abrir camino, de ir generando *sinergias*. Hoy se ve difícil que ante los pocos resultados, se modifiquen las estrategias utilizadas por el Ejecutivo Federal para modernizar la APF, las cuales no han sido generadas para y desde la propia experiencia de la administración pública, de sus errores y aciertos.

CONCLUSIONES.

Todo proceso de transición es complejo, desgastante y de pocos resultados, las causas son varias; van desde la normal resistencia al cambio, pasando por el

desconocimiento del entorno de sus impulsores y por lo tanto lo inadecuado de las estrategias e insumos aplicados; ello sin descontar su imposición y el hecho de que normalmente viene precedido o está inmerso de otros procesos de transición en sistemas de entornos más amplios y que igualmente le afectan.

Debido a que un periodo de transición implica un traslado de valores, cultura, educación o capacitación, de un medio a otro, los códigos de ética son una importante estrategia para enfrentar satisfactoriamente cualquier transición o cambio, ello a que los valores pueden ayudar a orientar la conducta a tales propósitos y fines. En una organización o institución, los códigos de ética sirven de elemento de cohesión, identificación y para desarrollar una actitud comprometida; en este sentido, han jugado y juegan un papel fundamental, primero para impulsar y justificar las bondades del cambio y luego para mantener la situación imperante o *status*. Por lo anterior, puede considerarse que los códigos tienen una misión utilitaria, conservadora, de manipulación y control.

El periodo de gestión 2000-2006 de la APF –autodenominado de transición por sus dirigentes–, representó, por su alcance y resultados, una etapa previa o condición previa para el cambio o transformación profunda y por lo tanto no se crearon demasiadas expectativas ni se comprometieron demasiados logros y metas al corto plazo. Si bien es cierto que todo periodo de transición al interior de las organizaciones es propicio para buscar nuevas formas de administrar, de establecer nuevas relaciones e impulsar cambios sustanciales, ello no se dio en el periodo referido; más bien representó una respuesta coyuntural e inmediata, generada para crear confianza o mejorar la imagen gubernamental, con acciones de modernización parciales, de corto plazo y de origen exógeno.

Desafortunadamente en periodos de transición gubernamental, bajo un entorno promotor de la globalización, se puede construir una ética global, una ética pública global, con una dimensión empresarial. Bajo este esquema de transformación se procuró medianamente transformar al receptor pero no contempló la transformación del emisor ni de los medios utilizados para transportar o enviar los mensajes. A lo anteriormente descrito se le puede considerar como una gestión de la transición.

Esta modalidad de administrar, busca respuestas o soluciones rápidas, aunque no sean las apropiadas o bien provengan de entornos diferentes a la naturaleza de donde se van a aplicar. Sin embargo, los cambios y transformaciones del entorno,

suelen ser más rápidos que las adecuaciones a las estructuras y sistemas de gestión de una organización; en el caso del ámbito público el problema se agrava, por la influencia que recibe de otros sistemas como el político y económico. A pesar de que los cambios se procesan lentamente, a mediano o largo plazo se pueden ir construyendo poco a poco las condiciones deseadas.

Una gestión de la transición se apoya y nutre no sólo en un código de ética –que también puede ser de transición–, sino de sistemas, modelos, teorías, paradigmas, conocimientos, habilidades, actitudes, autores, centros educativos y perfiles profesionales, que sustenten y promuevan la innovación, calidad y productividad. En una gestión de transición se da una combinación singular entre los insumos o herramientas técnicas, provenientes de la iniciativa privada con las ya existentes, en donde las primeras aún no terminan de adaptarse, en tanto que las segundas, tan prolíferas y con buenos resultados en décadas pasadas, se encuentran cada vez más en desuso.

Los resultados en la gestión de la transición del periodo 2000-2006, no han sido significativos. El Ejecutivo Federal, impulsor de la modernización o innovación en la administración pública, en realidad ha detenido el desarrollo del conocimiento y práctica público-administrativa; aunque existen ámbitos con un nivel de desarrollo aceptable, la mayoría se encuentra en el abandono y rezago. Entre los logros o aspectos positivos de la administración de la transición, están el haber reavivado el interés por la situación que guardan los sistemas administrativos y sus resultados, para lo cual se hizo una revisión de las herramientas, técnicas o documentos administrativos empleados cotidianamente; en complemento se retomó la importancia de rubros como el perfil y la actitud de servicio en la función pública.

Hoy día convive en la APF lo tradicional con lo nuevo, la experiencia con el cambio, el centralismo-autoritarismo con la apertura, los valores éticos (transitorios), con las actitudes deshonestas (tradicionales), lo social con lo utilitario, lo moderno con lo obsoleto. Por lo antes señalado, en nuestro país el desarrollo de una administración pública, desde su propia experiencia, recursos y naturaleza, representa una asignatura aún pendiente.

VII. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: LA FORMACIÓN EN VALORES Y CAPACIDADES EMPRESARIALES.

Uno de los medios que suelen utilizar los gobiernos para institucionalizar o crear las estructuras formales en la definición del perfil y papel del servidor público, es la instauración de un servicio civil de carrera o profesionalización del servicio civil, que promueva nuevos conocimientos, habilidades y actitudes y por lo tanto una determinada administración pública. Recientemente se ha instaurado en la APF mediante Ley, un sistema de profesionalización basado en la competencia y evaluación, el cual –a diferencia del anterior modelo de servicio civil de carrera, sustentado en la antigüedad y permanencia–, busca desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes, provenientes de la iniciativa privada. De carácter controvertido, esta propuesta ha generado cualquier tipo de comentarios a favor y en contra.

7.1 BUROCRATIZACIÓN Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA. ANTECEDENTES.

Desde la antigüedad el grupo de personas dedicadas a la administración y apoyo de los asuntos públicos, de gobierno o ejercicio del poder, han conformando un sector con cierto privilegio, cuyo desempeño repercute en la sociedad y en la propia función pública. El crecimiento de las ciudades, la aparición de los Estados Nacionales y el aumento del intercambio comercial, exigió funcionarios públicos de carrera, desligados de las posiciones políticas e intereses privados; es decir, no sólo leales, sino con vocación, preparación y honestidad. Antes de Cristo, en China, ya se buscaba que el gobierno estuviera apoyado por personas con características

para administrar, para lo cual desarrolló un modelo burocrático con funcionarios nombrados mediante evaluación de cualidades técnicas y actitudes humanistas.

El proceso por el cual se dio el carácter unipersonal y temporal del encargo, modificó los mecanismos para incorporarse al servicio público, sus valores, así como la relación con la institución y la ciudadanía. “El empleo de seglares especializados introdujo o aumentó en gran manera la práctica del empleo público como relación contractual basada en unas condiciones estipuladas de servicio, a cambio de un salario, y susceptible de cancelación por cualquiera de las partes”.¹ Esta burocratización implicó que los administradores públicos adquirieran una connotación más racional, es decir, basada en conocimientos y preparación específica. Estos puestos, que aparecieron como una necesidad de enlace entre la autoridad y los gobernados, con el tiempo se convirtieron en una forma de propiedad que podía comprarse, e incluso ser objeto de transmisión hereditaria; la compra de un cargo o apropiación privada del cargo público, era y es considerada una inversión.

Si en un principio a los cargos públicos tuvieron acceso grupos privilegiados, con el tiempo se crearon condiciones de acceso de otros sectores de la población, cuyo ingreso obedeció más a criterios técnicos. La democratización de acceso al cargo, ha buscado disminuir la corrupción por la venta de cargos públicos, además de contratar al mejor candidato. La separación del titular y el cargo, el nombramiento por méritos² y no por privilegios o parentesco, la regulación contractual del ingreso, ascenso y retiro, así como salarios como contraprestación, fueron aspectos que llevaron a un proceso de profesionalización del servicio público. Es interesante la connotación que da Juan Jacobo Rousseau en el *Contrato Social*, sobre el carácter de los funcionarios públicos, al decir, que para éstos es sólo una comisión, un empleo, en el cual simples funcionarios del cuerpo soberano ejercen en su nombre el poder que el pueblo ha depositado.

¹ Bendix Reinhard, *op. cit.*, p.97.

² El propósito de establecer de manera sistemática el nombramiento mediante concurso tuvo el objetivo inicial de separar la función pública de la actividad partidista o el lazo familiar o de amistad, volviendo el ejercicio neutral y objetivo, con un cuerpo de funcionarios cuya composición fuera la de la población en general. El reclutamiento mediante un sistema de méritos puede también reflejar la desigual distribución de oportunidades que caracteriza a las sociedades.

Este proceso de burocratización implicó no sólo la conformación de un perfil y rasgos determinados de los funcionarios o empleados públicos, sino la definición de su relación con la propia autoridad y el derecho. Se fue dando una especie de control político, a partir de una posición o cargo gubernamental. Conforme fue creciendo el número e importancia de los trabajadores gubernamentales, se hicieron cada vez más reflexiones y sugerencias sobre el perfil del *civil service*, sobre todo por el impacto que tiene en las acciones del grupo gobernante y en su relación con la sociedad. Con el tiempo, al término burócrata se le da un carácter peyorativo y es utilizado para designar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante e indolente de los funcionarios públicos; aunque para ciertos autores no existe ninguna administración pública burocrática en estricto sentido, ya que esta designación es producto de simplificaciones, puesto que los elementos que la caracterizan los poseen en diferente grado.³

Con la separación de la persona y el cargo público se delinea un perfil propio para quien ejerce una comisión o empleo como simple funcionario, cuyo ejercicio está regulado por un conjunto de normas y políticas que controlan su desempeño y orientan al cumplimiento de los propósitos del Estado. Por su parte, la profesionalización del servicio público, como mecanismo que da certidumbre al ejercicio público, implica el desarrollo de capacidades que le vuelvan más competitivo; en este sentido busca que la toma de decisiones se funde en principios, técnicas y metodologías, es decir más racional. Cuando el tamaño de la burocracia era modesto, no se requería de especialización y el gobernante tenía un trato personal con los miembros de su equipo; al ensancharse las atribuciones del Estado, se hizo necesario contratar a un mayor número de personal y no siempre bien preparado y con vocación, lo cual le generó a la autoridad problemas, por lo que los criterios para acceder a la administración pública, se orientaron cada vez más a la competencia profesional.⁴

En la época contemporánea, varios países impulsaron el servicio civil, en Inglaterra, por ejemplo, el modelo –apoyado en varias comisiones– reproduce y mantiene los privilegios y tradiciones de un sector de la aristocracia, asignándoles puestos

³ Bendix Reinhard, *op. cit.*, p. 97.

⁴ *Idem.* p. 97

especialmente en la clase superior –“administrative class”–, equivalente a los subsecretarios o directores generales; para el personal en general se considera el concurso de la plaza, para lo cual de toma en cuenta el factor experiencia, adquirida por la práctica; no existe el derecho a huelga y la idea era que tuviera un carácter apolítico. Por su parte el servicio civil estadounidense es un sistema que se basa en los méritos, toda vez que promueve nombramientos fundados en la capacidad probada, lo que busca que el servidor público se desempeñe con eficiencia; este sistema busca promover la movilidad y ascenso, con modelos de remuneración en función directa del nivel y la antigüedad; los servidores públicos no están organizados en sindicatos ni tienen derecho a huelga.

En Francia existe un sistema de función pública de carrera, compuesto de profesionistas, reclutados y formados para el ejercicio de una actividad al servicio del Estado, con lo cual aseguran un empleo de por vida; su profesionalización inicia desde el reclutamiento, el cual se hace por concurso y abierto a todos los ciudadanos franceses que cubran los requisitos exigidos; los resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que después de una serie de pruebas, escogidas para evaluar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones, emiten su dictamen. Los jurados de reclutamiento están compuestos por académicos universitarios, pero en una gran mayoría de profesionistas que ya desempeñan alguna función pública.

En el caso mexicano, desde el imperio Azteca ya existía un grupo de sirvientes del emperador o Tlatoani, con conocimientos en materia política, religión, militar, comercio, herbolaria y astronómica. Por el tamaño, importancia e influencia de la Ciudad de México-Tenochtitlán, se requería de una estructura administrativa con personal preparado a esa función, conocedor de los ordenamientos, protocolo, además eficiente y honesto. Entre los aztecas el sistema de selección de servidores públicos tomaba en cuenta características personales como el espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar, no tener vicios y mostrar interés por el mejoramiento de la comunidad.⁵

⁵ Contreras Camarena, José Antonio, “Servicio Profesional de Carrera Universitaria” (Proyecto de Tesis). <http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrUAEM/spcu.htm>. Fecha de consulta: 05/12/2007.

Para Fray Bernardino de Sahagún la sociedad azteca buscaba tener una sociedad en armonía, lo cual se reflejaba en la importancia del proceso de selección a puestos públicos, entonces concentrado básicamente en nobles para ocupar cargos de mayor jerarquía, y/o los educados en el Calmécac, reconocidos por sus buenas costumbres, prudentes, sabios, educados, respetados, comprometidos, serenos y tener presencia digna.

El servicio público en la sociedad colonial se caracterizó por la forma empírica de su ejercicio, de su aprendizaje y capacitación,⁶ además de que los trabajadores desempeñaban diversas funciones a la vez; en su selección se tomaba en cuenta su origen, reservándose los mejores cargos a los españoles de nacimiento. El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno. Los venidos de España, sin la instrucción o perfil pertinente, utilizaron su cargo para obtener beneficios materiales y así recuperar la suma invertida en el viaje, con lo cual no sólo se descuidó la calidad del servicio, sino los rubros de la legalidad y la ética. Durante la guerra de independencia y posterior a este lapso, caracterizado por constantes revueltas, fue difícil establecer un grupo de funcionarios con experiencia y conocimientos en la materia; en esta época de agitación bélica, los cargos públicos eran asumidos como producto o derivados de golpes de estado y asonadas, por lo que la estabilidad laboral y remuneración era insegura. José María Morelos y Pavón, en sus *"Sentimientos de la Nación"*, señala la importancia de establecer los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores.

Durante el periodo de Reforma se intentó establecer orden y racionalidad a los asuntos del gobierno, para lo cual se llevó a cabo una reestructuración de la administración pública.⁷ Debido a que el grupo de liberales, encabezados por Benito Juárez, impulsaron cambios importantes, que repercutieron en las funciones y ámbitos del Estado, fue necesario contar con personal preparado en rubros específicos, como registro civil, hacienda pública, impartición de justicia, educación, relaciones exteriores, comunicaciones y transportes, entre otros. En el gobierno de Porfirio Díaz –posiblemente influido por intelectuales, positivistas y los llamados “científicos”–, se estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

Prácticamente por estos años no existe la capacitación, ni sistemas de méritos basados en el buen desempeño; el funcionario público seguía sin tener ventajas en materia de seguridad social, pensión o jubilación.

Un antecedente importante de la conformación del servicio público en nuestro país, fue el proyecto de ley del Servicio Civil en la Cámara de Diputados, presentado en 1911 por Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual sólo quedó en precedente para la diputación de 1917. Desde entonces se ha estado generado un marco legal en esta materia, a partir de diversos ordenamientos como la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1964), el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938 y 1941), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Ley Orgánica de Administración Pública Federal (1976 y sus reformas), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1983, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (1975), la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (1983), entre otros; estos documentos, además de establecer derechos y obligaciones para los trabajadores del Estado, fueron conformando las características y el perfil del servidor público.

En paralelo se fue configurando una estructura o áreas que tenían que ver con el desarrollo del servicio público, como por ejemplo la creación en 1965, en la Secretaría de la Presidencia, de la Comisión de Administración Pública, con el objetivo de mejorar la preparación del personal gubernamental; para 1983 se crearon la Unidad de Modernización Administrativa y la Dirección General de Servicio Civil –adscritas a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)–, así como la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el fin de promover la elaboración de programas específicos del servicio civil de carrera; posteriormente, con la desaparición de la SPP, éstas funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunque se han dado avances para profesionalizar el servicio público en nuestro país, –sobre todo en ámbitos como las fuerzas armadas, servicios médicos, magisterio, electoral, servicio exterior y hacendario–, para inicios del tercer milenio parecen insuficientes estas experiencias, sobre todo por los resultados obtenidos en la gestión pública.

7.2 PRINCIPIOS Y VALORES DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

La complejidad y diversidad de funciones que fue adquiriendo el Estado y su aparato administrativo, requirió de servidores públicos con mayor preparación y niveles de competencia, lo cual hizo necesario contar con un servicio civil o servicio profesional de carrera. En paralelo a la generalización de la relación contractual, basada en condiciones estipuladas de servicio mediante o a cambio de un salario, se fortaleció más la tendencia de estructurar un perfil *ad doc* a las necesidades de la administración pública y/o del grupo gobernante. En nuestro país, el desarrollo de la función pública ha estado relacionado con factores económicos, políticos, históricos y culturales, que tienen que ver con el tipo de modelo económico, el perfil, responsabilidad y tamaño del Estado, la evolución y rasgos del sistema político, etc.

En los últimos años hemos visto un avance de las tendencias globalizadoras, de apertura comercial y libre empresa; proceso que ha involucrado a la propia administración pública, por lo que la profesionalización del servicio público es vista como un medio para volver más competente y productiva la función pública, sobre todo si se da a partir de conocimientos, habilidades y actitudes propias de la empresa privada.

El servicio profesional de carrera, connotación reciente –y más amplia– del servicio civil de carrera, es la concepción de una administración de recursos humanos, basado no en la antigüedad o permanencia, sino en la competencia.⁸ Bajo esta nueva connotación, se busca personal calificado, que mediante la capacitación y evaluación permanente, se inserte en los procesos de innovación y calidad, o sea, en la modernidad. Un servicio profesional tiene, a diferencia de un simple servicio civil, –su antecesor–, el propósito de poseer y certificar conocimientos y habilidades, para cubrir un perfil que responda a un entorno competitivo.

⁸ En una sociedad sobre poblada con necesidades reales y artificiales mayores y carencias crecientes, se genera una competencia feroz. Las crisis económicas son cada vez más hondas y los empleos escasean, la violencia aumenta, nos sentimos inseguros, amenazados y solos y tenemos incertidumbre sobre el escenario futuro; ello puede generar debilidad interna, los matrimonios se dividen, las familias se desintegran, aumentan los índices de desertión, los prejuicios, dogmas, fanatismos, el consumo de drogas; hay un aislamiento y problemas para relacionarse con el mundo exterior y aparecen problemas de autoestima. La sensación de aislamiento se manifiesta en la depresión, enfermedad de nuestro tiempo. Revista Eres, Lorena de la Torre, Año IX, Núm. 209.

La profesionalización es un proceso de transformación más profundo, que implica la revalorización de las capacidades gerenciales-empresariales y por lo tanto se hace un desplazamiento de la experiencia como factor de cambio. Tanto el servicio civil como el profesional de carrera, son un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse dentro de la administración pública. Ambos modelos buscan poner a salvo los cuadros de la administración pública ante las turbulencias que alteran su funcionamiento regular, sobre todo de tipo político. Con el servicio profesional se avanza en equidad, al establecer requisitos de ingreso y ascenso basados en méritos y competencias y no por privilegios o parentesco. La profesionalización del servicio público, al desplazar los principios de experiencia, permanencia y perfil público-administrativo, va construyendo otro basado en la competencia, capacitación, evaluación, certificación, productividad y especialización, es decir, más cercano a la administración privada.

Todo proceso de cambio al interior de un sistema conlleva o implica replantear la relación entre sus integrantes, así como modificar sus mecanismos de comunicación, los cuales debe ser claros, ágiles y estrechos; lo mismo sucede con un nuevo sistema de profesionalización del servicio público. Para que cualquier sistema de profesionalización del servicio público madure y mejore, debe darse una profesionalización de su estructura y subsistemas internos, sobre todo los de reclutamiento, selección y evaluación; además, es necesario incluir la participación de escuelas e institutos de Administración Pública y colegios de licenciados en la materia, así como de los propio servidores públicos y hasta representantes populares, que sirvan de equilibrio entre las exigencias empresariales –que hoy tiene la APF– y las necesidades ciudadanas que debe satisfacer.

Una estrategia para profesionalizar el servicio público –como mecanismo que define el ingreso, permanencia, desarrollo y retiro–⁹ al guardar relación con los procesos políticos y económicos del país y en específico con estrategias gubernamentales que tienen que ver con la apertura económica o implantación de sistemas de gestión de calidad, es entendible que su orientación, contenido y normatividad vaya en tal sentido y ejerza un control sobre el desempeño de los servidores públicos.

⁹ En Abril del 2007, se aprobó una controvertida Ley del ISSSTE, por la cual se redefinen los criterios y condiciones de retiro.

Hoy día, los modelos de profesionalización del servicio público, destinados para el personal de nivel medio y medio superior –como el caso mexicano–, tienen varios objetivos específicos: a) desarrollar capacidades y actitudes gerenciales, b) dar mayor racionalidad y certidumbre a la función pública, c) reducir los índices corrupción, d) mejorar la atención ciudadana, e) reducir el dispendio, f) sensibilizar sobre las ventajas del cambio y los insumos utilizados para ello, g) apoyar y promover la aplicación de los planes y programas gubernamentales y h) “blindar” una estructura de puestos, ocupada por personal afín al Ejecutivo Federal.

Los principios y valores de un servicio público de carrera, están definidos básicamente por lo siguientes factores:

- a) Ubicación, dependencia orgánica, estructura, subsistemas, recursos o medios con los que cuenta.
- b) La definición del universo de trabajadores que comprende.
- c) El carácter voluntario u obligatorio de su incorporación.
- d) Criterios a los que se les da más peso (experiencia, permanencia, mérito, competencia, etc.).
- e) El tipo de conocimientos, habilidades y actitudes que se busca desarrollar mediante, así como los medios utilizados para ello, como talleres o cursos de capacitación, presenciales o por internet.¹⁰
- f) El perfil (conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades y actitudes) requeridos para incorporarse, permanecer y promoverse en el sistema.
- g) La facilidad o dificultad para acceder al sistema.
- h) El tipo de contacto o trato que se establece con el sistema (directo, personal, indirecto, media un enlace o medios electrónico como el internet o correo electrónico)
- i) El grado de complejidad de la normatividad del sistema (subsistemas, estructura, derechos, obligaciones, requisitos, formas de evaluación, etc.).

¹⁰ Entre los cursos que tuvieron que llevar los servidores públicos incorporados al Servicio Profesional de Carrera, fue el de Introducción a la Administración Pública, impartido por correo electrónico, por el ITESM. <http://www.cursoswebtec.ruv.itesm.mx/anexos/WOazteca/dds/avesp20050302apo73-625/tigapf251/781550/mo-m>. Fecha de consulta: 04/05/2006.

- j) Carácter de las principales instituciones con las que se tiene contacto (públicas, privadas, sociales, no gubernamentales, educativas, no lucrativas, empresariales, académicas, religiosas, etc.).
- k) Las fuentes o ámbitos de reclutamiento de personal que va a operar el sistema.
- l) El nivel de valoración de los puestos que se consideran, así como el tipo de evaluación, insumos o reactivos empleados.
- m) La objetividad o imparcialidad con la que se difunden y tratan los planes y programas de gobierno anteriores y presentes.
- n) El origen o procedencia de los términos, conceptos, autores utilizados.

Aunque los sistemas o modelos de profesionalización en el servicio público, han buscado converger los intereses del Estado y sus trabajadores,¹¹ no siempre lo logran, entre otras razones por los factores antes expuestos, reduciendo las probabilidades de impactar positivamente en la administración pública. El perfil del servicio público de carrera debe ser configurado con base a las necesidades, exigencias y naturaleza de la propia APF; sin embargo como sistema abierto, debe ser receptivo a las propuestas de profesionalización gerencial-empresarial, no sin antes llevar a cabo una revisión, evaluación y adaptación, atendiendo siempre a la realidad social del país.

Un sistema de profesionalización con lineamientos y valores que individualiza y personaliza la participación y el logro de beneficios, puede actuar en contra de la profesionalización, es decir, desprofesionalizar; ello es así al imponer nuevas reglas y criterios, que deben ser observados por funcionarios públicos para mantener el cargo o alcanzar mejoras salariales, orientándolos a sumar puntos que se traduzcan en ingresos económicos y no en consolidar su funciones en y para el puesto.

Un servicio público de carrera que desee cubrir los propósitos para los que fue creado, debe ser democrático, es decir, crear las condiciones de igualdad en el acceso y promoción en la función pública. Entre los factores que afectan la igualdad

¹¹ Contreras Camarena, José Antonio, *op. cit.* Fecha de consulta: 05/12/2007.

de oportunidades y generan barreras para la incorporación y promoción están: a) poca difusión o dificultad en el acceso a las convocatorias; b) perfiles sobrevaluados y alejados de la naturaleza público-administrativa de las vacantes y c) proceso de evaluación largo y complicado, así como reactivos diseñados de y para la empresa privada. Lo anterior provoca que las plazas permanezcan vacantes por muchos meses o bien sean ocupadas mayoritariamente por egresados de escuelas particulares o con experiencia laboral en empresa privada.

7.3 PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN EMPRESARIAL.

Aunque desde la administración de Ernesto Zedillo se le había dado mayor impulso a la capacitación y no era ya considerada un gasto sino una inversión, es durante el periodo de transición 2000-2006, que ésta estrategia fue considerada fundamental para tratar de transformar la función pública. En un entorno globalizado, de apertura comercial y privatizador, que incluye la estructura gubernamental, se dieron algunas acciones para profesionalizar el servicio público vía capacitación gerencial, es decir, mediante el desarrollo de aptitudes y actitudes que en las organizaciones privadas estaban de moda o han tenido relativo éxito.

En países como el nuestro, el tamaño y orientación de la función pública ha estado íntimamente ligado a los procesos políticos y a vaivenes económicos internos y externos, por lo que un sistema de profesionalización del servicio público busca corregir esta situación, aunque en realidad sucumbe también ante presiones y exigencias políticas y económicas, generalmente ajenas a la naturaleza de la APF. En lo inmediato, la capacitación –proporcionada por instituciones privadas nacionales, extranjeras o de carácter religioso–,¹² es el medio más recurrente para privilegiar la llamada administración privada, mediante autores, teorías, conceptos modelos y técnicas que son afines a tendencia o ideología de quienes dirigen la

¹² En fechas recientes ha salido a la luz pública, la presunta existencia de organizaciones secretas como la del Yunque, que tienen como propósito fundamental, “evangelizar las instituciones públicas” mediante la filtración de sus miembros.

APF; esta es una de las razones por las que se le ha dado mayor importancia y recursos a la capacitación, que a veces parecen excesivos y desordenados.

A partir de una exigencia real ciudadana de contar con servidores públicos preparados y honestos, el Gobierno Federal estableció la estrategia de desarrollar capacidades empresariales, cada vez más cercanas al sector productivo. Un servicio profesional de carrera que privilegia la competencia, necesita de la capacitación permanente, no sólo para que los servidores públicos sean preparados, actualizados y certificados, sino con el fin de ser inducidos, motivados y sensibilizados sobre las bondades de los modelos empresariales de gestión y demás estrategias gubernamentales. En esta lógica, el reclutamiento, selección y evaluación cobran especial importancia para estandarizar la formación y actitud. Para ello, uno de los primeros pasos que se dieron fue diseñar y establecer formalmente un catálogo de puestos de las diversas estructuras administrativas, así como definir el perfil, responsabilidades, subordinación, metas y mecanismos de evaluación de quienes ocupan o pueden ocupar dichos puestos.

En la administración foxista, la capacidad gerencial fue uno de los propósitos del servicio profesional de carrera, sustentado en la idoneidad para ocupar el puesto, de acuerdo a un perfil gerencial y que comprende capacidades en términos no sólo de conocimientos y habilidades técnicas, sino de actitudes y valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto dentro de un sistema.¹³

Para la formación en capacidades empresariales y su certificación, se impartieron cursos con temas como liderazgo, Negociación, Visión Estratégica, Orientación a Resultados, Trabajo en Equipo, Informática e inglés. La certificación sería el factor necesario para garantizar que el servidor público, ha adquirido los conocimientos, habilidades, actitudes y valores requeridos, ya sea para mantener el cargo o para obtener mejoras salariales; además permitiría –mediante su evaluación–, determinar si cuenta con las aptitudes y actitudes necesarias para el puesto, previamente caracterizado. La certificación de organizaciones, personal y procesos busca su estandarización.

¹³ Artículo 54 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la APF, publicado en el D. O. F., el 2 de Abril del 2004.

7.4 LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y SU REGLAMENTO.

En México las bases para el Servicio Profesional de Carrera (SPC) se sustentan en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B", donde se señala la importancia de profesionalizar a los servidores públicos y así garantizar que su desempeño se lleve a cabo en legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, sin menospreciar sus derechos fundamentales.

En el año 2003 el Ejecutivo Federal emitió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF),¹⁴ con el fin de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del SPC en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada,¹⁵ como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, con base al mérito (Artículo 2º). Los principios rectores del Sistema fueron: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley y articular la operación del SPC, se estableció la siguiente estructura:

- I. **SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:** Es la instancia del Ejecutivo Federal encargada de dirigir y evaluar la operación del Sistema.

- II. **EL CONSEJO CONSULTIVO:** Es un órgano de apoyo para la Secretaría de la Función Pública, facultada para hacer recomendaciones, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema. Está integrado por:
 - Titular de la Secretaría de la Función Pública (preside el Consejo y cuenta con un Secretario Técnico).

¹⁴ El Decreto se publicó en el D. O. F., el 10 de Abril del 2003. Como antecedentes inmediatos a esta Ley tenemos la presentación de una iniciativa de Proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el grupo parlamentario en el Senado del PRI en Octubre del 2000 (la cual puede ser revisada en la *Gaceta Parlamentaria* No. 17); posteriormente el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa de Proyecto de Decreto de Ley Federal de Servicio Público Profesional (la cual puede ser revisada en la *Gaceta Parlamentaria* No. 55). Ambas propuestas sirvieron de base para la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera del 2003.

¹⁵ Las Entidades Paraestatales podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios señalados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

- Responsables de cada Subsistema.
- Presidentes de los Comités Técnicos de cada Dependencia.
- Representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social.
- Representantes de los sectores social, privado y académico.

III. COMITÉS TÉCNICOS DE PROFESIONALIZACIÓN Y SELECCIÓN. Cuerpos colegiados de carácter técnico encargados de implantar, operar y evaluar el Sistema al interior de cada Dependencia; además son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Los Comités se integrarían por:

- Oficial Mayor o equivalente (preside el Comité respectivo).
- Un representante de la Secretaría de la Función Pública (deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final).
- Un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la Dependencia.

Los servidores públicos, que de acuerdo a la Ley se incorporaron (obligatoriamente) al Sistema, fueron los puestos de Director General a Enlace¹⁶ y quedaron excluidos:

- Personal de la Presidencia de la República.
- Secretarios del Despacho.
- Jefes de Departamento administrativo.
- Subsecretarios.
- Oficiales Mayores.
- Jefe o titular de Unidad y cargos homólogos.
- Miembros de las fuerzas armadas y del sistema de seguridad pública y seguridad nacional.

¹⁶ A finales del 2006, personal de Enlace (confianza) de algunas áreas de la SEP, que había estado participando desde sus inicios en el Servicio Profesional de Carrera, se les pidió la renuncia a esta plaza y se les asignó una inferior (nivel operativo), con lo cual quedaron excluidos de este sistema, a pesar de que ya habían participado en cursos, presentado evaluaciones, acreditado o certificado conocimientos y habilidades, etc. Hubo personal de Enlace que se amparó ante tal circunstancia.

- Servicio Exterior mexicano.
- Personal docente de preescolar, básica, media superior y superior.
- Ramas médicas, paramédicas y afines.
- Gabinetes de apoyo.
- Asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera.
- Personal de base y honorarios.

Para efectos de la Ley, se entiende por servidor público de Carrera a la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que desempeña un cargo de confianza en alguna Dependencia. Los servidores públicos –de Director General a Enlace– que ya laboran y quieren, o mejor dicho, deban obtener el nombramiento como servidor público de carrera, necesitan aprobar las evaluaciones que la misma señala. Los ciudadanos ingresarán al Sistema o promoverán, a través de un concurso de selección; en ambos casos sólo podrán ser removidos en los casos y bajo los procedimientos previstos por la Ley.

De acuerdo a la Ley, son derechos de los servidores públicos de carrera los siguientes:

- Tener estabilidad y permanencia en el servicio.
- Recibir nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos.
- Recibir las remuneraciones, beneficios y estímulos.
- Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos correspondientes.
- Recibir capacitación y actualización profesional para el mejor desempeño de sus funciones.
- Ser evaluado con base a la Ley y conocer el resultado de los exámenes en un plazo no mayor a 60 días.
- Ser evaluado nuevamente, previa capacitación, cuando en alguna evaluación no haya sido aprobado.
- Participar en el Comité de selección para designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior.
- Promover medios de defensa que establece la Ley contra las resoluciones emitidas.
- Recibir indemnización en los términos de la Ley cuando haya sido despedido injustificadamente.

La Ley establece como obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera las siguientes:

- Ejercer sus funciones con apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia.
- Desempeñar sus labores con cuidado y esmero, observando las instrucciones de los superiores jerárquicos.
- Participar en las evaluaciones para su permanencia y desarrollo en el Sistema.
- Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño.
- Participar en los programas de capacitación obligatoria.
- Guardar reserva sobre la información, documentos y asuntos que conozca.
- Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades.
- Proporcionar la información y documentación al funcionario que lo supla.
- Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentos.

De acuerdo al ordenamiento, la intención de éstos derechos es dar estabilidad y desarrollo laboral al trabajador; sobre las obligaciones se refieren sobre todo a la observancia de políticas o normas, ya establecidas en algunos reglamentos internos o condiciones generales de trabajo. El Sistema se integró con siete Subsistemas:

1. **SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.** Determina en coordinación con las Dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la APF para el ejercicio de sus funciones; además registra y procesa la información sobre los perfiles y requerimientos de los cargos del Catálogo y analiza el desempeño y resultados de los servidores públicos.
2. **SUBSISTEMA DE INGRESO.** Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema. El proceso de reclutamiento permitirá al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la APF con los perfiles y requisitos necesarios; el medio será a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas, dirigidas a los servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema. Las convocatorias, que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, deberán señalar en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente de los exámenes y el fallo relacionado con la

selección de los candidatos finalistas. Los elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera son el examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante.

3. **SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL.** Integra los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo. Los Servidores Públicos de Carrera deben cumplir, para participar en los procesos de promoción, con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que establezcan los Comités en las convocatorias respectivas. En este sentido cada Servidor Público define su propio plan de carrera en coordinación con el Comité, partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés. La trayectoria o movilidad en el Sistema puede ser vertical, que corresponde al perfil del cargo en posiciones ascendentes; o bien al correspondiente a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación o afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles.
4. **SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.** Establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permita adquirir los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para el cargo que desempeña u otro de igual o mayor responsabilidad. Para la Ley la capacitación y certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los Servidores Públicos de Carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La certificación de capacidades es requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo y es mediante una evaluación por lo menos cada cinco años. La evaluación deberá acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Cuando el resultado de la evaluación no sea aprobatorio, deberá presentarla nuevamente, pero en ningún caso podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superiores a los 120 días transcurridos, después de la notificación que se le haga de dicho resultado; en este sentido la Dependencia deberá proporcionar la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobar, se procederá a la separación del Servidor Público de Carrera de la APF y por consiguiente causará baja del Registro.
5. **SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.** Establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los Servidores Públicos de Carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener los ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral. De acuerdo a la Ley, evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto; es

requisito indispensable para permanecer en el Sistema y en su puesto. El estímulo para el desempeño destacado consiste en la cantidad neta que se entrega al Servidor Público de Carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

6. **SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN.** Atiende los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos. Las causas por las que puede dejar de surtir efectos el nombramiento son: a) renuncia, b) defunción, c) sentencia ejecutoria con pena de privación de la libertad, d) incumplimiento reiterado e injustificado a las obligaciones de la ley, e) por sanción establecida en la ley federal de responsabilidades administrativas, que implique salida del servicio, f) por no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño y g) cuando los resultados de la evaluación del desempeño sea deficiente (en los términos del Reglamento).
7. **SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN.** Diseña y opera los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso corrección de la operación del Sistema.

Parte vital del SPC lo constituye la evaluación, en este sentido el artículo Tercero Transitorio de la Ley señala que a la entrada en funciones de todos los servidores públicos de confianza sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones para su ingreso al sistema. Una vez hecho esto los servidores públicos deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada cinco años, de acuerdo al Artículo 52. En el mismo Tercero Transitorio, se indica que ningún servidor público de confianza en funciones, podrá ser considerado servidor público de carrera, antes de dos años a partir de la iniciación de su vigencia; además el Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años, a partir también de la iniciación de su vigencia.

Con la aparición del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,¹⁷ se buscó precisar y definir ciertos aspectos de la Ley para enriquecer su aplicación. Una vez que se publicó el Reglamento, la Secretaría de la Función Pública puso en marcha el Sistema, así como la contratación de Servidores Públicos en puestos técnico-directivos.

¹⁷ Se publicó en el D. O. F., el 2 de Abril del 2004, un año después que la Ley.

Con el Reglamento se definieron aspectos fundamentales como la llamada Certificación de Capacidades, entendida ésta como el “proceso por el cual se determinan aptitudes, mediante la confirmación del nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público de carrera, así como sus actitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de esa capacidad”, esto en el Artículo 2, inciso I. Por otra parte, en el Artículo 2, inciso VII se establecieron los Estándares de Actuación Profesional, a través de los cuales se puede evaluar el comportamiento de los servidores públicos en su desempeño cotidiano, como la disposición al trabajo y cumplimiento de obligaciones y políticas que se consideran necesarias para el buen desempeño de la función pública.

Por su parte el Artículo Décimo Transitorio establece que para que los servidores públicos de libre designación que ocupan cargos comprendidos en los rangos establecidos en el Artículo 5 de la Ley –de Director General a Enlace–, obtengan el nombramiento como servidores públicos titulares, deberán aprobar la evaluación del desempeño correspondiente, así como certificar sus capacidades, en los términos del artículo 58 de este Reglamento, sobre capacidades gerenciales o directivas, capacidad técnica transversal, relativa a nociones generales de la APF y las capacidades técnicas que determinen los Comités de Profesionalización respectivos. El artículo 54 del Reglamento señala que las capacidades son consideradas como los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en comportamientos, requeridos para los servidores públicos de carrera en el desempeño de sus funciones de un puesto, dentro del Sistema y se clasifican en:

- I. **DE VISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO:** Consisten en los valores éticos que posean y deben practicar los servidores públicos de carrera.
- II. **GERENCIALES O DIRECTIVAS:** Consisten en los conocimientos, habilidades o actitudes que de manera general y por nivel de responsabilidad, deben tener los servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones.
- III. **TÉCNICAS TRANSVERSALES:** Consiste en lo conocimientos y habilidades que son útiles para todos los puestos del Sistema, en aspectos como Nociones Generales de Administración Pública Federal, Informática, idiomas u otras.
- IV. **TÉCNICAS ESPECÍFICAS:** Consisten en conocimientos y habilidades de carácter técnico-especializado, que son requeridos para el desempeño en el Sistema.

De acuerdo a la normatividad, serán certificables cuando menos tres de las capacidades gerenciales y dos de las capacidades técnicas, consideradas por el Comité de Profesionalización, así como la capacidad técnica transversal relativa a Nociones Generales de la Administración Pública Federal. Para los servidores públicos con plaza llamada de Enlace será suficiente certificar dos capacidades gerenciales y las técnicas antes referidas, para su permanencia. Si un servidor público no obtiene la certificación de las capacidades que sean requeridas para el puesto que desempeña, será evaluado nuevamente dentro de los siguientes doce meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado. En caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos.

Desde la aparición de la Ley en Abril del 2003, se ha dado poca difusión y tratamiento sobre las características, contenido y ventajas del SPC.¹⁸ La implantación de este sistema ha generado confusión y descontento entre el personal sujeto al mismo, principalmente por las siguientes causas:

- a) Existencia de varias dependencias, instancias o áreas que suministran o solicitan información:
 - Secretaría de la Función Pública (RHnet, @campusmexico¹⁹).
 - SEP (Dir. General de Innovación y Coordinación, Dir. General de Personal).
 - Instituciones educativas que imparten o suministran los cursos.

- b) Requerimiento de llenar y enviar documentos o formatos diversos:
 - Cédula de evaluación del desempeño.
 - Descripción, perfil y valuación de puestos.
 - Descripción de capacidades gerenciales.
 - Reactivos de puestos.
 - Metas de desempeño colectivo e individual con sus parámetros de evaluación.
 - Listas de verificación de los requisitos de las metas y parámetros.

¹⁸ En dependencias como la SEP se dieron pocas acciones de difusión, entre las que estuvieron la transmisión por Edusat de la firma del Decreto por el que se expediría la Ley, así como de una mesa redonda sobre aspectos muy generales de su contenido, sobre todo de sus bondades.

¹⁹ El @Campus México es un proyecto a cargo de la Secretaría de la Función Pública para operar y dirigir ciertos procesos de capacitación, evaluación y certificación.

- c) La orientación (empresarial) de los cursos y los términos utilizados.²⁰
- d) Aplicación de evaluaciones en lapsos relativamente cortos, sin capacitación previa o bien con reactivos sin relación con las funciones desempeñadas.
- e) Permanente amenaza (de acuerdo a la normatividad) de perder el puesto en caso de no aprobar las evaluaciones.
- f) Poca relación entre las exigencias a las que es sometido el trabajador (cursos, diagnósticos, evaluaciones, puntajes, certificación, etc.) con beneficios concretos en el rubro de sus ingresos.
- g) Desvaloración de factores como la antigüedad y grado académico del personal que ya labora en el servicio público.
- h) Pocas posibilidades de ascenso derivado del esfuerzo, colaboración y buen desempeño cotidiano, debido a que las plazas vacantes (de Enlace a Director General) deben ser ocupadas mediante una convocatoria y concurso abierto a la población en general, con las características o perfil solicitado, con o sin experiencia en el servicio público; situación que ha provocado cientos de plazas desocupadas por años.²¹

7.4.1 CONTROVERSIAS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

Todo nuevo sistema o modelo de profesionalización crea controversia, más cuando es obligatorio o bien no han sido consideradas opiniones o sugerencias de sectores y actores involucrados o interesados, como servidores públicos, ciudadanía, sindicatos, escuelas o institutos de administración pública, etc. Todo modelo de profesionalización es siempre perfectible, no debe ser visto como la solución a todos los males del servicio público, sino como un instrumento, que junto con otros, puede

²⁰ Los servidores públicos de carrera para evaluar sus capacidades (Visión de Servicio Público, Gerenciales y Técnicas), están recibiendo cursos por correo electrónico, de parte de Universidades como La Salle, Iberoamericana, Anáhuac, Tecnológico de Monterrey, entre otras; cabe señalar dos rasgos de estos cursos: 1) se utilizan y difunden teorías, conceptos y modelos empresariales y 2) la asesoría no han sido oportuna y satisfactoria.

²¹ Las plazas vacantes se boletinan en la página www.trabajaen.gob.mx, de la Función Pública, para su revisión y concurso de cualquier persona que cubra los requisitos señalados. Cabe señalar que al interior de las áreas donde se genera la vacante, se da poca difusión a esta oportunidad, además de que el perfil y conocimientos de estas plazas vacantes están sobredimensionadas o sobrevaluadas, lo cual dificulta su ocupación.

mejorar y fortalecer la función pública, en un entorno complejo y cambiante. Veamos las principales controversias, ventajas y desventajas, que puede plantear un modelo de profesionalización como el recientemente implantado en la APF:

A) CONTROVERSIAS.

- **SOBRE EL UNIVERSO DE TRABAJADORES QUE DEBE COMPRENDER.** Hay quienes opinan que un servicio profesional de carrera debe incluir a todos los niveles de la estructura orgánica, no hacerlo puede representar su principal obstáculo y factor de fracaso. Otros en cambio, consideran que existen ciertos puestos, que por estar ubicados en la parte superior de la estructura, tienen un carácter político temporal y al ser nombrados directamente por el Ejecutivo Federal, no pueden ser incorporados. El modelo recientemente implantado en la APF, considera sólo a los niveles intermedios (de Enlace a Director General), sin nexos, afinidad o continuidad con los niveles superiores y los inferiores.
- **SOBRE EL CARÁCTER VOLUNTARIO U OBLIGATORIO DE LA INCORPORACIÓN AL SISTEMA.** Este es otro punto delicado que genera controversia. Hay quienes consideran que su incorporación debe ser voluntaria, tal como sucede en otros sistemas de profesionalización, reconociendo garantías de libre decisión y que en todo caso, quienes deseen incorporarse, deben asumir y cumplir los derechos y obligaciones a que haya lugar. Los que argumentan el carácter obligatorio lo hacen sobre la base de que el proceso, para tener los resultados deseados, debe sustentarse en reglas precisas a las que habrá de sujetarse todo el segmento de servidores públicos, y en caso de no estar de acuerdo, que presenten su renuncia o se apeguen a un programa de retiro voluntario, como el modelo foxista.
- **SOBRE LA PÉRDIDA DEL CARGO EN CASO DE NO APROBAR LAS EVALUACIONES A QUE HAYA LUGAR.** ¿Puede la normatividad de un sistema de profesionalización señalar que un participante que no cumpla con la misma, pierda su empleo? Esta es una verdadera controversia, la mayoría de los participantes consideran injusto causar baja por reprobar las evaluaciones que deben presentar, más, si los cursos que se proporcionan son vía internet y por empresas o escuelas privadas, o bien porque las evaluaciones las realizan instancias como el CENEVAL; además de que la pérdida del empleo en estas circunstancias, puede ser impugnada jurídicamente, por ser atentatoria a las garantías individuales.

B) VENTAJAS.

- Se incorporan teorías, prácticas y conductas que favorecen la calidad y eficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos.
- Se hacen más amplios y abiertos los mecanismos y requisitos de acceso y promoción en el servicio público; al convocar abiertamente a los interesados, por lo que se reducen los procedimientos tradicionales de incorporación y ascenso, basados en el

amiguismo o favoritismo.

- Se da mayor estabilidad en el empleo, al reducir los motivos políticos y personales por lo que se puede dejar el cargo.
- Se generan mejores condiciones de continuidad a los programas institucionales.
- Se reactiva y favorece la capacitación y evaluación permanente.

C) DESVENTAJAS:

- Este sistema de profesionalización, al desplazar los criterios de la experiencia y la permanencia y en su lugar privilegia el mérito y competencia, desestima a los servidores públicos en activo y con antigüedad, con conocimientos en materia público-administrativa.
- La capacitación se orienta sobre una metodología, términos y autores propios de la empresa o administración privada, creando confusión, descontento y desconfianza.
- Para su diseño e instrumentación no se ha tomado en cuenta la opinión o sugerencias de sectores involucrados: servidores públicos, académicos, sindicatos, escuelas de administración pública, etc.
- Parece estructurado para obedecer a una lógica política²² y no por una exigencia social o una necesidad público administrativa.
- La mayoría de los servidores públicos comprendidos, desconoce la normatividad del Sistema. No se ha dado al interior de las oficinas públicas o por parte de las áreas de personal o recursos humanos, difusión o tratamiento sobre el particular.
- Si por un lado se quiere promover la igualdad de oportunidades y equidad en el acceso y promoción en la función pública, por el otro, se estrechan, limitan y complican las posibilidades de ingreso y promoción, entre otras razones por los perfiles sobrevaluados y evaluaciones complicadas sobre conocimientos y habilidades difíciles de cubrir y que muchas veces salen de la lógica de la administración pública.
- Ser utilizado como un mecanismo de sensibilización, conducción y control sobre los servidores públicos participantes, para sacar adelante proyectos y programas gubernamentales.

²² Más de un año después del proceso electoral del 2006, el columnista Raymundo Rivapalacio reconoce que el Servicio Civil de Carrera actual está completamente distorsionado, porque fue diseñado pensando en que el siguiente presidente sería López Obrador, por lo cual dejaron un entuerto monstruoso que está afectando la eficiencia en el gobierno de Calderón. <http://www.el-universal.com.mx>. Fecha de consulta: 22/10/2007.

Cabe agregar que no han sido pocos los cuestionamientos al SPC desde el propio Legislativo, por lo que se han presentado diversas propuestas de proyectos de reforma a la Ley, que en algunos casos han sido aprobadas y en otros no. Entre las propuestas que no han prosperado están por ejemplo la que presentó en el 2005 el Senador Adolfo Toledo Infanzón (PRI) para reformar el Artículo 8° de la LSPCAPF e incorporar a los miembros del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional (ya que la Ley original no los contemplaba), ello a que “la seguridad pública y la seguridad nacional, son áreas vitales donde la profesionalización e independencia de sus cuerpos beneficiará en el mediano plazo el combate a la inseguridad que se vive en todo el país”.²³ Otro caso es el de Octubre del 2007 por la cual se quería excluir del SPC el cargo de Director General y sus niveles de adjunto, homólogos y cualquier otro equivalente en toda la Administración Pública Federal, es decir, que fuera de libre designación, ya que “es necesario que el Ejecutivo cuente con servidores públicos que además de los ya establecidos por la legislación garanticen confianza, responsabilidad y celeridad”.²⁴

La justificación o exposición de motivos para modificar la LSPCAPF se han centrado en los recursos utilizados y los pocos resultados obtenidos, el nivel o rango de funcionarios considerados, lo limitado de su ámbito de aplicación, así como su imparcialidad. El 1° de Septiembre del 2005 y 9 de Enero de 2006 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la LSPCAPF; en el primer caso al Artículo 8 y en el segundo, en sus Artículos 2, párrafo tercero, 14, fracción III y 32, segundo párrafo y se adicionaron un inciso f) a la fracción IV del Artículo 13 y un tercer párrafo al artículo 30. Las modificaciones se centraron básicamente en incorporar principios de equidad de género.

Igualmente el Reglamento de la Ley ha tenido modificaciones, una de ellas es la que se publicó el 6 de Septiembre de 2007, para descentralizar la operación del Servicio Profesional de Carrera, “...dentro de un marco normativo que flexibilice la implementación y agilice la información para su análisis y evaluación. Como

²³ Gaceta del Senado No. 218, Año 2008. <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>. Fecha de consulta: 17/12/2009.

²⁴ El Universal On line del Martes 30 de Octubre de 2007. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/458209.html>. Fecha de consulta: 22/12/2009.

resultado se incrementa la participación de los Órganos Internos de Control".²⁵

Finalmente cabe agregar con relación al SPC que en el Resumen Ejecutivo de la Cuenta Pública 2005, la Auditoría Superior de la Federación, evaluó que bajo este mecanismo de contratación se erogaron -en su primera fase de operación-, un total de 243 millones 109 mil pesos, que significaron un gasto aproximado de 5 mil 900 pesos por Servidor Público; otros aspectos enunciados es que de un total de 240 Unidades Responsables de la APF, el Sistema sólo operaba en 77; además se detectó que sólo en la Secretaría de la Función Pública más del 60% de los Servidores Públicos que ingresaron, provenían del estado de Chihuahua, de donde era originario uno de su ex titulares.²⁶

CONCLUSIONES.

Con la separación del titular y el cargo, el nombramiento por méritos y no por privilegios o parentesco, así como la regulación contractual del ingreso, ascenso y retiro, con los salarios como contraprestación, se dio un proceso de burocratización y por lo tanto de profesionalización del servicio público, aunque sobre bases básicamente técnicas y normativas. En el ámbito gubernamental y debido a que el desempeño de los funcionarios públicos impacto al interior del aparato público y al exterior frente a la ciudadanía, algunos gobiernos han buscado formas para que su desempeño sea eficiente y honesto; de allí el interés por la conformación del llamado *civil service*, cuyo tratamiento y resultados han diferido de un país a otro.

Uno de los medios utilizados por los gobiernos para institucionalizar, definir y orientar el perfil y papel del servicio público, es la instauración de un servicio civil o profesional de carrera, que en el caso de periodos de transición, suelen ser revisados y modificados los conocimientos, habilidades y actitudes de los servidores públicos, para posteriormente estandarizar, certificar y controlar este perfil.

²⁵ Página Web de la Secretaría de la Función Pública relativa al Servicio Profesional de Carrera. <http://www.spc.gob.mx/>. Fecha de consulta: 22/12/2009

²⁶ . Gaceta del Senado No. 218, *op. cit.* Fecha de consulta: 17/12/2009.

Entre los argumentos a favor de un servicio profesional de carrera están el que establece un sistema objetivo con reglas claras y transparentes de incorporación y desarrollo, que permite contar con servidores públicos acorde a los perfiles requeridos en el puesto y la función y por lo tanto elimina o al menos reduce prácticas como el nepotismo, compadrazgo y clientelismo político; además de que establece una nueva cultura de evaluación con filosofía de servicio, que permite la continuidad en programas y políticas de gobierno.

La orientación, principios y valores de cualquier sistema de profesionalización están definidos básicamente por: la instancia de la que dependen u órgano o poder público en el que se le ubica, universo de trabajadores que comprende, forma de incorporación (voluntaria u obligatoria), criterios a los que se les da más peso (experiencia, permanencia, mérito, competencia, etc.) y por el tipo de conocimientos o habilidades que busca desarrollar.

En el caso de la APF en nuestro país y debido a la necesidad o exigencia por establecer en los últimos años una “nueva gestión pública” se llevaron a cabo acciones para desarrollar también un nuevo perfil de servidor público; para ello se incorporaron a la administración pública, no sólo teorías, conceptos o modelos de la iniciativa privada, sino también instituciones, personas, enfoques y valores con el propósito de volverla más eficiente y honesta. A esto se le denominó modernización de la administración pública. Aunque con Ernesto Zedillo se dieron algunas experiencias en la conformación de un perfil gerencial del servidor público, es en el periodo 2000-2006 que se fortaleció ésta tendencia, la cual está inmersa en un proceso de globalización y bajo un entorno de apertura económica y privatización.

El sistema de profesionalización implantado en el 2003, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, al demeritar la antigüedad y el perfil público-administrativo, abrió la puerta a un perfil propio de la iniciativa privada. En esta estrategia, la capacitación —a la cual ya no se le considera un gasto sino una inversión—, asume un papel fundamental, al desarrollar aptitudes empresariales, pero también para favorecer la aplicación de las políticas gubernamentales. De los aspectos positivos de la administración foxista, fue el haber desempolvado la capacitación, aunque ésta se ha dado sin tomar en cuenta la experiencia generada previamente y sin hacer un análisis y reflexión sobre la factibilidad de las herramientas importadas de otros ámbitos.

El desarrollo de capacidades empresariales en los servidores públicos, mediante capacitación virtual o a distancia (internet), fue el instrumento fundamental para profesionalizar el servicio público en el periodo 2000-2006, mediante la difusión de prácticas, teorías, conceptos y autores de moda o de éxito en la empresa privada. Hoy día en la APF convive lo tradicional con lo innovador, la experiencia público administrativa con ideología empresarial, lo autoritario con lo democrático, los valores éticos con las actitudes deshonestas, lo social con lo utilitario.

Una estrategia gubernamental para mejorar la función pública, debe ir acompañada de medidas de desarrollo integral, que considere la capacitación técnica sobre bases reales y apropiadas a la administración pública, el desarrollo de una ética de servicio, normas claras y sanciones más estrictas, mejoras salariales y dignificación y reconocimiento del servicio público. La APF --como sistema abierto-- debe tomar en cuenta y recibir los insumos y aportaciones de otros entornos; el problema es que se hace una importación y adopción sin previo análisis o reflexión sobre la factibilidad, además de desconocer o menospreciar la opinión o experiencia de los servidores públicos.

Un sistema de profesionalización puede, con sus lineamientos y valores, actuar en contra de la profesionalización, es decir, desprofesionalizar, al imponer nuevas reglas y criterios, que deben ser cubiertas para mantener el cargo o alcanzar mejoras salariales, orientando al participante a sumar puntos que se traduzcan en ingresos económicos y no en consolidar su función; en este mismo sentido, un servicio público de carrera, individualiza y personaliza la participación y el logro de beneficios.

El modelo de profesionalización en el periodo de transición 2000-2006, no ha tenido los resultados esperados, ha sido insuficiente y hasta contraproducente, entre otras razones por su orientación empresarial, su carácter coercitivo-punitivo, la nula participación que tuvieron los servidores públicos en su diseño, la poca difusión e inconsistente aplicación que ha tenido. Cabe agregar que esta propuesta no estuvo --desde un principio--, desligada de los procesos políticos y económicos del país.

En conclusión, en nuestro país la carrera público-administrativa representa una asignatura aún pendiente a nivel del Gobierno Federal, pero también en los gobiernos estatales y municipales.

VIII. LIDERAZGO Y TRABAJO EN EQUIPO EN “LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA”.

Históricamente el liderazgo se ha manifestado desde los primeros grupos humanos, sobre todo a partir de la necesidad natural de contar con una o más personas –que de acuerdo a ciertos atributos o características físicas, religiosas, éticas o militares– guiaran o dirigieran al resto del grupo hacia determinados fines, generalmente de manera voluntaria. Lo que distingue a un líder es que tenga a quién guiar, es decir, tener un grupo de seguidores a los que influya para que trabajen y orienten sus esfuerzos en el logro de propósitos determinados. El líder para ejercer su liderazgo (en cualquiera de sus estilos), requiere de un grupo, organización o equipo de trabajo, o formar parte de ellos. Se dice que sin seguidores no hay líder.

En periodos de transición o en aquellos sistemas u organizaciones en los que se desea llevar a cabo cambios, la relación líder-equipo es fundamental. En el caso de la APF, el éxito o fracaso de la estrategia por implantar nuevas formas de administrar, pasa necesariamente por la relación, comunicación y afinidad existente entre el líder o quien ejerce el liderazgo y su equipo de trabajo.

8.1 CONNOTACIÓN DE LIDERAZGO.

Sobre el liderazgo existen muchas definiciones, las cuales tienen que ver con la actividad o ámbito en el que se trata (psicología, religión, sociología, política, etc.) y por lo tanto ha variado a lo largo de los años. Se le puede definir escuetamente como “la capacidad de tomar la iniciativa, gestionar, convocar, promover, incentivar, motivar y evaluar a un grupo o equipo”;¹ igualmente se le considera un proceso ya

¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Liderazgo>. Fecha de consulta: 20/12/2009.

que implica una secuencia o serie de pasos para su ejercicio. La palabra líder puede referirse a quien tiene autoridad formal (legal, institucional, etc.) o simplemente derivado de respeto, prestigio o reconocimiento (autoridad moral). También se asocia el liderazgo con una persona, mercancía, servicio o instancia innovadora, que en un ámbito, rama o un periodo de tiempo toman la delantera.

En la bibliografía dedicada al liderazgo –con autores como Aristóteles, Maquiavelo y Weber–, sobresale la imagen del líder dotado de poderosa voluntad y bajo una concepción elitista, la cual domina a la masa no pensante y que muchas veces se asocia a la antidemocracia,² puesto que el poder puede hacer que el líder caiga en la oligarquía, el absolutismo o fascismo; es decir, puede caer en la corrupción inherente al poder, volviéndose elitista y separado del resto de la población.

El liderazgo como forma de dominación es estudiada por Weber, quien señala tres tipos de legitimidad (Tradicional, Carismática y Legal) para justificar tal dominio.³ Por ejemplo, una característica esencial del concepto de liderazgo, desde el aspecto psicológico, es que una persona ejerce algún tipo de influencia sobre otra, o que una o varias personas influyen sobre un número mayor.⁴ En el ámbito de la administración su connotación es diversa; estructuralmente se le asocia al ejecutivo, al jefe o gerente, quien dirige, ordena y toma decisiones; también su ejercicio implica un proceso (proceso administrativo) que no sólo comprende la etapa de dirección. Para Ramiro Carrillo además de identificarse con el mando y la supervisión, corresponde a

...”una fase dinámica y cambiante que se relaciona con la conducción de elementos humanos y se puede definir como el conjunto de relaciones interpersonales en evolución continua, por las que el dirigente o líder de un grupo busca guiar los esfuerzos y auspiciar la motivación de sus subordinados, a fin de que sus actitudes y aptitudes se orienten conscientemente hacia el logro de los objetivos de la institución”.⁵

² Tannenbaum, Arnold S., “Liderazgo”, *Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales*, *op. cit.*, p. 598.

³ Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 85.

⁴ Gibb, Cecil A., *op. cit.*, tomo 6, p. 589.

⁵ Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 170.

Otra connotación de liderazgo puede referirse al comportamiento y acciones que toma el líder para inspirar, convencer e impulsar al personal de la organización hacia el logro de la visión.⁶ Para los sociólogos "...el liderazgo es el ejercicio del poder o de influencia en colectividades sociales tales como grupos, organizaciones comunidades o naciones".⁷ Este poder se aplica para fijar objetivos y metas, crear estructuras para alcanzar tales fines y mantener y reforzar dicha estructura. En el ámbito burocrático el interés se ha centrado en el último punto, es decir en el papel del liderazgo en cuanto instrumento para mantener la unidad, viabilidad y orden, así como reducir al mínimo las disensiones, manejar los conflictos y motivar a los integrantes al cumplimiento de los fines establecidos. En este sentido las teorías de liderazgo son conservadoras en cuanto atienden al mantenimiento del sistema social y no a su cambio.⁸

La connotación del liderazgo ha evolucionado conforme se han vuelto más complejas las organizaciones. El estilo de liderazgo, cualquiera que sea, conlleva una carga de valores éticos, que pueden ser considerados espacial o temporalmente buenos o malos. Los jefes tribales y los dirigentes de las pequeñas ciudades-Estado contaban con la autoridad absoluta, donde el poder era inherente al status y a la persona, lo cual contribuyó a la personalización del liderazgo. Con el correr de los siglos y mediante movimientos o revoluciones liberales democrático-burguesas, se llevó a cabo una despersonalización del concepto de autoridad. Las constituciones y leyes trasladaron (parcialmente) el poder a las instituciones y al cargo y no a la persona, ello fue lógico por el carácter temporal del encargo público. En este sentido la ley fijaba y limitaba la jurisdicción de los funcionarios públicos y por lo tanto su liderazgo.

⁶ *Modelo de Innovación y Calidad SEP, Reconocimiento a la Calidad SEP 2003, op. cit., p. 76.*

⁷ Tannenbaum, Arnold S., *op. cit.*, p. 597.

⁸ *Idem.*, p. 598.

8.2 ESTILOS DE LIDERAZGO.

En las culturas antiguas y en la sociedad actual, al interior de pequeños grupos o en grandes organizaciones, en una empresa privada o en instituciones públicas, en la religión, el deporte, el arte o en la política, se ha dado el liderazgo. Hay quienes opinan que no existen varios tipos de liderazgo, sino que el liderazgo es uno y lo que existe son modos diferentes de ejercerlo.⁹ Sin embargo, para facilitar el análisis del tema que nos ocupa, podemos decir que han existido dos formas marcadas en la manera de ejercer el liderazgo, una autoritaria, caracterizada por el centralismo en la toma de decisiones y el carácter coactivo de su aplicación y otra democrática-carismática que favorece la participación del grupo en funciones de liderazgo.

En el primer caso, impera la idea omnipotente del líder, cuya voluntad es acatada ciegamente; en ésta forma, el líder no favorece la comunicación, las relaciones interpersonales y la confianza; más que un líder es un jefe, patrón o capataz, que se sitúa o coloca aparte y por encima del grupo, ejerce el liderazgo apoyado en un poder económico, militar, político o con una autoridad formal, basada en una estructura jurídica, política o administrativa (Autoridad Formal), que de manera coactiva, conduce, controla y sanciona a los miembros del grupo, con base a un sistema amplio de normas, políticas, instrucciones, lineamientos, etc. En el segundo estilo, el liderazgo es democrático, participativo, privilegia la comunicación, las relaciones y consensos para la toma de decisiones; es un liderazgo compartido, sensible a las necesidades de la institución, del grupo y sus miembros (Autoridad Moral o Carismática).

En el liderazgo tradicional predominan las medidas unipersonales y autoritarias de trabajo; la obtención de resultados es mediante una dirección enérgica, en donde al jefe no le interesa o preocupa ser aceptado por los colaboradores, le interesan los resultados, aunque para ello haya que establecer mecanismos de coacción y control, sobre todo cuando aparece la reticencia o inconformidad. En esta forma o estilo de liderazgo, el sistema de sanciones juega un papel primordial para orientar el comportamiento.

⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Liderazgo>. Fecha de consulta: 22/12/2009.

Por su parte, el liderazgo llamado moderno, en teoría implica una relación más estrecha e interdependiente entre el líder y el equipo, para lo cual la comunicación, motivación y empatía juega un papel fundamental; al identificar objetivos comunes, ya no es simplemente “hacer que otros hagan”, se pasa al compromiso y responsabilidad compartida. Aquí el grupo está más dispuesto, de manera voluntaria, a seguir y ser conducido, por lo que los valores del líder son fundamentales. En esta forma de liderazgo ya no es el jefe quien lo sabe y puede todo, se retroalimenta de la experiencia o conocimientos de los demás, por lo que la comunicación es fundamental.

Cuando el líder es valorado positivamente, le es más fácil impulsar estrategias de cambio e innovación, las cuales recoge del propio equipo. En contraparte, un líder autoritario que quiera imponer transformaciones, tendrá pocas posibilidades de éxito sin el apoyo e identificación del grupo; en cambio si son acordados o diseñados por consenso, puede llegar a ejercer una influencia altamente positiva, fortaleciendo al equipo y la organización.

Existen una variedad de factores que actúan sobre el estilo de liderazgo: valores personales, preparación, cultura, entorno, intereses particulares, nivel de profesionalización, politización o maduración del grupo, etc.

8.3 EL LIDERAZGO EN LAS ORGANIZACIONES MODERNAS. UN ANÁLISIS DE SISTEMAS.

En las organizaciones actuales, caracterizadas por su complejidad y relaciones múltiples, se requiere de un tipo de liderazgo acorde a estas necesidades. El análisis del liderazgo en este contexto se presta para darle un enfoque sistémico, por su carácter dinámico, complejo y de interrelación mutuamente dependiente. En las organizaciones complejas, la actuación del líder está inmersa en todo un sistema complejo de estructuras, relaciones y niveles que influyen en sus decisiones y

acciones, aunque no le determinan por completo, tampoco tiene libertad de acción.¹⁰

La organización moderna, bajo el enfoque de sistemas, requiere de un estilo de liderazgo abierto, que se interrelacione e intercambie material e información con su medio ambiente; que fomente la colaboración y participación, para que la conducta empática del grupo y líder, la cooperación, corresponsabilidad y valores compartidos, se configuren como activo y no como pasivo.¹¹

Dada la complejidad, interrelación y dinámica de las organizaciones, se ha buscado un liderazgo profesional y racional, es decir, que base sus decisiones más en aspectos técnicos y metodológicos, junto con habilidad para argumentar, persuadir y hacer participar. Estos mismos líderes o dirigentes de las organizaciones, para elevar los niveles de eficiencia y productividad, han promovido de manera cada vez más constante, la ética y los valores entre los integrantes, sobre todo en periodo de cambio, transición o crisis. En este sentido se considera a los códigos de ética como medio para establecer y difundir principios y valores que guíen el comportamiento del grupo en situaciones que implican conflicto de valores.¹²

El liderazgo ha tenido una función útil en la dirección y mantenimiento del grupo, en cuanto unifica la diversidad de opiniones de los integrantes. Bajo el enfoque de sistemas, el desenvolvimiento de una organización o institución depende no sólo de los atributos y características del líder o de la forma de liderazgo establecida, sino de todos miembros y demás factores que involucra la propia organización, interna y externamente. La teoría moderna de liderazgo ha cambiado y modificado el supuesto que sostenía que en el proceso, el líder era el agente activo y los subordinados el pasivo. En el análisis tradicional la coacción desempeña un papel predominante y se obedece por temor al castigo o por un futuro reconocimiento; por su parte el análisis moderno considera una relación de influencia mutua y no sólo unilateral, en donde la línea que separa al líder y a los seguidores se diluye, dando pauta a una dirección compartida; aquí el sujeto a veces es líder y a veces seguidor; en esta lógica, el líder debe tener capacidad para distribuir el liderazgo.

¹⁰ Mesarovic y Macko hablan de una importante característica de los sistemas de metas y niveles múltiples: por su naturaleza las unidades de nivel superior condicionan las actividades de búsqueda de metas de las de nivel inferior, aunque el mando no es completo, a estas últimas unidades de decisión de les debe de conceder libertad de acción. *Las estructuras jerárquicas*. op. cit p. 61.

¹¹ Gibb, Cecil A., *op. cit.*, p. 594.

¹² *Mi código de ética*, op. cit. p. 9.

En las pequeñas y grandes organizaciones, en las del ámbito privado como del público, se practican formas de liderazgo centralista y autoritario, así como de carácter democrático y participativo. Aunque recientemente se busca que cada vez más líderes o directivos se inclinen por las relaciones humanas y sean menos autocráticos,¹³ existen aspectos laborales que dificultan la confianza y cooperación entre el personal, como las diferencias salariales y perspectivas de desarrollo, la falta de compromiso o identidad con la institución, la existencia de normas, políticas y procedimientos —diseñados para controlar, acotar y supervisar—, la centralización en la toma de decisiones y recursos, etc. El liderazgo compartido implica modificar los espacios de poder ya existentes.

En ambientes desfavorables y situaciones conflictivas, el liderazgo puede tornarse fácilmente autoritario para controlar la situación; igualmente la falta de experiencia y preparación del directivo, puede ir de la mano de formas autoritarias de actuar, aunque también puede asumir hábilmente un estilo de liderazgo abierto y compartido, para obtener buenos resultados.

Para entender el liderazgo hay que considerar su entorno, la estructura, niveles y carácter de la organización, la personalidad del líder, las necesidades y actitudes de los colaboradores, el tamaño, características y maduración del grupo mismo, las tareas asignadas, las condiciones físicas laborales y recursos asignados y la coyuntura política en las que se desarrolla. En este enfoque interdisciplinario —donde convergen ramas como la psicología, biología, ética, sociología, política, matemáticas, administración, entre otras— existen muchas variables que influyen en el estilo de liderazgo. Si en las primeras formas de organización, la autoridad del jefe le era inherente al status y provenía de ciertos atributos natos o características de la persona (carisma), posteriormente en las organizaciones modernas la autoridad le viene de una estructura formal, impuesta o fundada por normas y políticas, que como sistema influye y es influido por el estilo de liderazgo, además del medio externo en el que se desenvuelve.

¹³ Esta posición va de la mano y en el mismo sentido a una de las últimas escuelas administrativas de conducta organizacional o de relaciones humanas.

8.4 LOS EQUIPOS DE TRABAJO.

La connotación del líder o jefe implica que tenga seguidores, subordinados, grupo o equipo de trabajo, a quienes dirige con base a su experiencia, conocimientos, carisma o autoridad. Para algunos estudiosos del liderazgo,¹⁴ éste se puede ejercer básicamente en dos ámbitos, el que corresponde a un grupo o asociación voluntaria y el de una estructura formal de una empresa u organización. En estos ámbitos el liderazgo se ejerce de manera diferente, porque la relación entre líder y grupo es cualitativamente diferente. En el primero existen lazos de fraternidad o afinidad de ideales o valores, en el segundo, el sistema normativo formaliza la delegación de autoridad. Aunque hoy día, parece que en el ejercicio y desdoblamiento del liderazgo en las organizaciones, es necesario, contar con un grupo de personas, normalmente circunscritos en un área con funciones e intereses afines, que también realice actos de liderazgo.¹⁵

¿Qué es un equipo de trabajo? Un equipo de trabajo es algo más que un mero grupo de trabajo o agrupación de personas; el equipo de trabajo puede ser entendido como una unidad conformada por los miembros de una área o proyecto delimitado, con funciones afines y propósitos comunes, dirigidos por un jefe o líder (quien forma parte del equipo), a quienes regula y orienta una serie de normas, políticas y procedimientos; a diferencia del grupo, el equipo no es un mero conglomerado de personas o un conjunto de individuos con ciertas afinidades; el equipo es algo más sólido, más compacto, son grupos que se han convertido en unidades más productivas.¹⁶ Bajo un análisis de sistemas, un equipo de trabajo está influenciado por una serie de factores de diversa índole: la problemática y exigencias de la organización total, el número y características de sus integrantes, el estilo de quien realiza la función de liderazgo, el flujo de información al interior y con otras áreas o equipos de trabajo, intereses y expectativas particulares, etc.

¹⁴ Gibb, Cecil A., *op. cit.*, pp. 589-596.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Trabajo en equipo, Manual del participante*, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Personal, Documento, México, D. F., 2002, p. 8.

Un equipo en su interior es una diversidad, la cual debe ser entendida y atendida por el líder pero también por los propios integrantes del equipo. La diversidad debe fomentar la pluralidad, opiniones diversas, que mediante diálogo y entendimiento se pueda llegar a posiciones mutuamente acordes. Para que exista un liderazgo de influencia mutua, compartido y no sólo unilateral, los miembros del equipo deben de reconocer su diversidad y configurarse como un sistema abierto, de allí que no es un ente homogéneo que actúa automáticamente en bloque y dirección esperada por el líder.

Hoy no es posible asumir la idea de que sólo el líder o jefe tiene en sus manos la posibilidad y responsabilidad de obtener o lograr resultados exitosos, aunque sea ese personaje omnipotente que todo lo conoce o que cuenta con habilidades para persuadir, estimular, comunicar clara y firmemente las metas, así como crear el clima laboral favorable al desempeño exitoso, también necesita de sus colaboradores. En los logros del líder interviene el desempeño de su equipo de trabajo y viceversa. El sustento del trabajo en equipo lo conforma la confianza y la comunicación. En el ejercicio del liderazgo es necesario que el líder y su equipo se conozcan mutuamente, de allí que la relación y comunicación líder-equipo sea clara, respetuosa y de constante retroalimentación, esa es la base para dar orden, armonía y equilibrio al equipo. El liderazgo se fortalece cuando existe entre el líder y el equipo una mejor y mayor comunicación, base de la empatía, sobre sus respectivas necesidades y expectativas.

La comunicación favorece la coordinación de esfuerzos, para ello la información debe ser clara, sencilla y difundida oportunamente. Las organizaciones cuentan con medios formales de comunicación para captar, registrar y transmitir instrucciones, políticas, metas y demás aspectos relacionados con la operación del sistema en general y que le compete al equipo de trabajo, aunque no siempre los mecanismos de retroalimentación son los mejores. La comunicación actúa favorablemente (negentrópico) cuando ayuda en la ejecución correcta de las funciones del equipo.

Cuando el trabajador desconoce la misión, visión, el programa de trabajo de su área, los objetivos y metas, no puede aspirar a obtener resultados exitosos, lo cual además desmotiva y desorienta. Hay que recordar que el grado de participación y compromiso de los miembros del equipo, tiene relación directa con la manera en que se les involucra y reconoce.

La comunicación es un factor de confianza entre el líder y el equipo, aunque también puede resultar entrópico, cuando los sistemas de comunicación ligados a determinados estilos de liderazgo, generan un constante ruido entre líder y equipo, con mensajes, instrucciones, documentos, informes distorsionados y a destiempo.

No hay líder sin equipo, el liderazgo implica no sólo trabajar en equipo, sino conformar un verdadero equipo de trabajo, este último más apoyado en la comunicación, cooperación, certidumbre, credibilidad y confianza. El equipo de trabajo como otras formas de organizarse, presenta niveles de desarrollo y aunque la mayoría de los equipos tienen avances y estancamientos, el líder y los miembros actúan de acuerdo a su nivel de maduración

¿Cuándo podemos considerar que un equipo de trabajo es maduro? Se considera un equipo maduro, cuando se integran y conviven valores, opiniones, intereses, perspectivas, experiencias y conocimientos de sus integrantes; es decir, forman una unidad con un nivel de conocimiento, entendimiento y beneficio mutuo, que puede obtener buenos resultados. Independientemente del tamaño y tiempo de operar, un equipo ha madurado, cuando ha creado las condiciones que le permitan, casi de manera automática, hacer frente a las exigencias del entorno y atender eficientemente las funciones asignadas o asuntos encargados, así como operar en un clima de confianza mutua y satisfacción personal.

En un equipo maduro, se ha sistematizado el trabajo, pero hay lugar para la iniciativa y toma de decisiones; los miembros del equipo saben ocuparse solos de las mayorías de las tareas, correspondiéndole al líder del equipo, potenciar el rendimiento individual de cada miembro. Un equipo con alto nivel de maduración ha desarrollado la capacidad de autocontrol, a partir de la evaluación de los integrantes de manera individual y en grupo, además ha mejorado su capacidad de adaptación. El liderazgo compartido implica una permanente revisión y autoevaluación del equipo, que orienten al buen desempeño y actitud recta; en estos equipos deben coexistir la técnica y ética, la opinión del líder y el equipo, para poder ampliar su perspectiva. En un equipo maduro se han creado las condiciones para que la información fluya de manera ágil y permanente, además de que no se limita ni distorsiona; el liderazgo compartido necesita de información compartida, que dé pauta a un mayor grado de participación y compromiso de los miembros y su afinidad de propósitos y valores.

En un equipo integrado, el liderazgo no se disputa sino que se comparte y para evitar que no se caiga en caos y anarquía, se debe definir y difundir lo que cada quien tiene que hacer y para qué. La madurez no se alcanza por arte de magia, ni en el corto plazo, se requiere del compromiso y esfuerzo constante. Es difícil establecer una regla de oro para crear equipos maduros, sobre todo porque es un proceso en el cual intervienen muchos factores; un equipo es un subsistema influido por otros subsistemas de la organización y en donde se involucran aspectos éticos, políticos, económicos, culturales, psicológicos, entre otros; es decir, son muchos los factores que intervienen para crear las condiciones propicias que faciliten la madurez de un equipo. Ciertamente los valores tienen un papel primordial: respeto, confianza y colaboración.

Desde el enfoque de sistemas, el equipo es un todo integrado, interrelacionado entre sí y mutuamente dependiente, en donde cada una de las partes afecta al todo, pero también es afectado por el todo; es como el cuerpo humano o un equipo de fútbol, es decir, si uno de sus miembros no funciona, daña el desempeño de los demás. Cuando un equipo maduro hace coincidir el repertorio de las habilidades técnicas individuales con las habilidades del equipo,¹⁷ favorece los buenos resultados. Recapitulando, un equipo de trabajo para ser considerado maduro, debe de contar con las características siguientes:

- a) Fomenta el liderazgo compartido interno, desarrollando las capacidades en éste renglón entre los miembros.
- b) Impulsa acciones de mejora e innovación con la participación de todos los miembros del equipo de trabajo.
- c) Cuenta con medios formulados y aceptados por los miembros para evaluar y retroalimentar al equipo.
- d) Establece y mantiene mecanismos ágiles y claros de comunicación interna, que permita conocer los planes de trabajo, objetivos, metas, estrategias y demás información de su competencia.
- e) Existen relaciones de respeto y confianza mutua, que propician buenas condiciones de clima laboral, a partir de un proceso de consulta y libre discusión al interior del equipo, sobre todo de los aspectos que limiten u obstruyan su operación.

¹⁷ *Trabajo en equipo*, Manual del participante, *op. cit.*, p. 18

- f) Reconoce y aplica los conocimientos, experiencia y formación profesional de los miembros, a la vez que promueve los ascensos o reconocimiento derivado de ello.
- g) Los valores del equipo son propuestos, aceptados y compartidos por todos sus miembros.
- h) Establece desafíos y retos individuales y en equipo, además de condiciones que motiven permanentemente a los miembros a mejores resultados.

En esta lógica, el líder y demás integrantes del equipo deben compartir el liderazgo, valores, información, experiencia, desafíos y responsabilidades, que le permitan subsistir y crecer satisfactoriamente, bajo condiciones cambiantes y exigentes de su entorno. Eso es realmente lo que genera el sentido de pertenencia, vital para dar solución a los problemas que dificulten el logro de la meta común.¹⁸

8.5 ESTILO DE LIDERAZGO Y EQUIPOS DE TRABAJO EN LA APF, HOY.

El liderazgo, entendido como conjunto de relaciones interpersonales, por las que el dirigente o líder busca guiar los esfuerzos y auspiciar la motivación de sus subordinados, para que sus actitudes y aptitudes se orienten conscientemente hacia el logro de los objetivos (Ramiro Carrillo), no es común encontrarlo en las oficinas de gobierno ni en la empresa privada; ámbitos en los cuales predomina la figura del jefe sobre la del líder carismático.¹⁹ En el ámbito que nos ocupa —la APF— normalmente quienes tienen un puesto de dirección, ejercen influencia y conducen a sus subordinados o equipo de trabajo, a partir de un marco normativo y político, que les da autoridad y legitima su desempeño.

¹⁸ *Idem.*, p. 12.

¹⁹ Por ejemplo, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la SEP (vigente desde 1946), en su Artículo 1° señala tres tipos de trabajadores: funcionarios, jefes y empleados.

Debido a que la APF históricamente ha estado altamente centralizada en su estructura y en la toma de decisiones, así como en la elaboración de los planes, programas, normas, lineamientos, políticas y directrices, es difícil generar una dinámica descentralizadora y participativa, incluso, en pequeñas áreas o grupos de trabajo. Este carácter centralizado y vertical en lo administrativo se deriva de la concentración del poder político y la riqueza, fenómenos históricos reflejados en nuestro país en un modelo presidencialista y la pobreza. Existen rasgos en la manera de administrar derivados de las características del Sistema Político Mexicano, de la ausencia de un verdadero federalismo y descentralización, que influyen en la forma de conducir una institución, área o un equipo de trabajo.

La concentración de las decisiones sobre los rumbos y directrices, las determinan pocas personas ubicadas en la punta de la pirámide sin tomar en cuenta otros niveles de la estructura, ni la opinión e intereses de la población o universo involucrado para el diseño y desarrollo de estrategias. Las decisiones unipersonales fluyen verticalmente en la estructura piramidal jerárquica, sin haber pasado necesariamente por un filtro, consenso o análisis previo dentro del grupo u organización. Un ejemplo de ello, —como ya se comentó—, es la implantación de un servicio profesional de carrera, en donde no se consultó o buscó opinión a los servidores públicos para su diseño y operación.

En la APF ha predominado un estilo de conducir o dirigir predominantemente centralizado, autoritario y sustentado en normas, políticas y hasta costumbres, para dar cumplimiento a planes, programas, estrategias, acciones y metas, muchas veces también externas e impuestas unilateralmente; en este sentido el jefe cree que puede conservar su puesto, mediante el control que ejerce sobre el personal y la observancia a “raja tabla” de las directrices gubernamentales, aunque con ello haya una limitación o auto limitación del liderazgo compartido. Por ésta forma autoritaria y centralizada en la que se toman las decisiones, no existe mucho margen para la innovación e iniciativa. Aunque cabe señalar que no es tarea fácil, desempeñar funciones de liderazgo en un ámbito lleno de exigencias normativas, deficiente espacio y mobiliario, vicios y diferencias salariales marcadas.

Derivado de ese estilo centralista y autoritario del jefe, no es una práctica común en la geografía de la APF organizarse en equipos de trabajo, para la atención de los asuntos encomendados, ni abrir o democratizar la toma de decisiones. Existe una estructura orgánico-funcional, reflejada en manuales de organización y procedimientos, perfiles de puestos, etc., sobre la cual se desarrollan las funciones y actividades, por áreas o puestos, tomando en cuenta una división del trabajo muchas veces arbitraria, que no toma en cuenta el perfil, experiencia o conocimientos sobre la materia; excepcionalmente existen grupos de trabajo maduros o integrados.

Otro aspecto político-administrativo, derivado de las características del Sistema Político Mexicano, es la rotación constante de funcionarios de nivel medio y superior, sobre todo cada seis años, lo cual repercute en la estructura y funcionamiento de la APF, haciendo difícil el desarrollo de experiencia y la conformación de equipos de trabajo sólidos; aunque el reciente modelo de profesionalización busca detener un poco este fenómeno, por lo menos de nivel de Enlace a Director de área. En nuestro país, el titular del Ejecutivo Federal puede nombrar y remover, para la atención de los asuntos que le competen, al personal de confianza de nivel superior de la APF, los que a su vez pueden designar a sus principales colaboradores. Esta forma de designación garantiza el compromiso, incondicionalidad y discreción, centraliza la toma de decisiones e información, condiciona los criterios en el trabajo y fomenta el control, por lo que pueden volver innecesarios los ejercicios para profesionalizar el servicio público, establecer códigos de ética o implantar modelos de gestión basados en la calidad.

En esta lógica, a los jefes o titulares de las áreas, les interesa más ser aceptados y reconocidos entre sus jefes u homólogos, que entre los subordinados, por lo que su compromiso será con los primeros; de allí que la relación o comunicación no es para crear consensos o compartir el liderazgo, sino de control y coacción. Cuando la autoridad del jefe proviene de los miembros del área, sino de instancias o autoridades formales superiores (con los que se establecen compromisos), el estilo de dirigir puede tornarse autoritario y centralizado, con decisiones personales y poco fundadas en criterios o principios técnicos, metodológicos o administrativos.²⁰

²⁰ Curiosamente cuando personal de apoyo arriba a puestos de dirección, su estilo de liderazgo puede transformarse en autoritario o poco sensible a la problemática del personal operativo.

A pesar de que los jefes se inclinan cada vez más por establecer un tipo de liderazgo basado en las relaciones humanas y procuran ser menos autocráticos, esta tendencia choca con una serie de condicionamientos político-administrativos. A diferencia de la empresa privada, en cuyos procesos o sistemas existe más definición en cuanto a insumos, proveedores, recursos, productos, metas y clientes –que se refleje en menos pérdidas y mayor utilidad–, en la administración pública, la situación es diferente al operar con menor grado de certidumbre.

Con el crecimiento del aparato estatal en nuestro país, también aumentó el número de trabajadores y por lo tanto de quienes ocupan puestos directivos, muchas veces improvisados en estas funciones, provenientes de sectores de la población no ligados a la élite político-económica y generalmente egresados o formados en escuelas de educación media superior públicas. Con la reducción del aparato estatal y la tendencia globalizadora, apertura comercial y privatización, los puestos directivos provienen cada vez más de la iniciativa privada o escuelas particulares. Tradicionalmente por su número reducido y posición dentro de la estructura administrativa, se considera a este tipo de personal, privilegiado y elitista, con buenas prestaciones y altos ingresos; pero no todo es bueno para ellos, ya que están inmersos siempre en la inseguridad del cargo, los vuelve vulnerables en su independencia y toma de decisiones, las cuales siempre deben provenir o pasar por el superior jerárquico.

Si en las primeras formas de organización la autoridad del jefe le era inherente al status y características de la persona (carisma), en organizaciones como la Administración Pública, la autoridad le viene del puesto, cuyo encargo está sustentado en leyes, acuerdos, reglamentos, etc., reforzado por un sistema de sanciones y reconocimientos, en donde se traslada la autoridad o poder de la persona al cargo, lo cual se ve reflejado en el hecho de que en las oficinas públicas se acatan las instrucciones porque provienen de arriba. Con la separación del titular y el cargo hubo un traslado de autoridad en el mismo sentido, porque la titularidad es unipersonal y temporal y el puesto o cargo está allí, bien definido, caracterizado, sustentado en normas y políticas.

Del mismo modo que el Estado debe guardar un sano equilibrio entre el poder del Gobierno y el de los ciudadanos —Rousseau en el Contrato Social—, al interior de la Administración Pública se debe buscar el equilibrio entre el poder de los jefes y de los subordinados en acciones de liderazgo, para no caer en el autoritarismo y la concentración de decisiones e información, factores negativos para la eficiencia del sistema administrativo.

En la APF no abundan esos líderes carismáticos, empáticos, con conocimiento, experiencia y virtudes morales; predomina la figura del jefe, del superior jerárquico, del personal de mando, sustentado en la autoridad formal; independiente del término, líder o jefe, no es fácil encontrar quien al tener a su cargo personal, realice funciones de dirección con responsabilidad, habilidad y respeto, para establecer y obtener metas en conjunto, no sólo institucionales, sino de grupo y particulares. Igualmente es difícil encontrar equipos de trabajo integrados, armónicos o maduros, lo cual repercute negativamente en los resultados, el clima laboral (comunicación, motivación, iniciativa, confianza, entorno, etc.) y en la imagen institucional. Cuando los objetivos y metas vienen verticalmente de arriba hacia abajo, así como las estrategias para su cumplimiento, es difícil para el jefe o líder, motivar e involucrar al equipo, excepto que aplique medidas coactivas y de control; además, al estar inmerso en una serie de exigencias laborales imprevistas y de carácter urgente (“bomberazos”), propias de este entorno político-administrativo, se necesita de un liderazgo compartido, que promueva la participación y el compromiso.

Aunque en la iniciativa privada también se dan problemas en materia de liderazgo y equipos de trabajo, el desarrollo administrativo en la APF se ha visto afectado seriamente por éstos factores, los cuales no han sido atendidos y cuando se ha hecho, es importando el conocimiento y práctica de ámbitos empresariales, a partir del llamado liderazgo de calidad, el cual se considera “habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional”.²¹ Al respecto, los atributos del “líder genuino” en la administración foxista fueron: honesto, visionario, innovador, entusiasta y competente; sin embargo al día de hoy, resulta difícil encontrar un ejercicio del liderazgo con estos rasgos; lo que hay es un funcionario que recibe y traslada instrucciones y busca cumplir metas y compromisos para no perder el cargo.

²¹ *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, op. cit., p. 37.*

Con las estrategias de modernización de la función pública, al pretender estandarizar o normalizar el desempeño, actitud, perfil y conducta de los servidores públicos, mediante códigos de ética, sistemas de profesionalización y la instauración de sistemas de gestión de calidad basados en la Norma ISO, también se busca homologar el estilo de liderazgo y el desenvolvimiento de los equipos de trabajo.

La llamada “nueva gestión pública”, apoyada en modelos o sistemas de gestión de calidad, no promueve –en la práctica– el trabajo en equipo, ello a que se basan en un enfoque de procesos, es decir, ejecución del trabajo en bloques o aspectos generales afines, bajo responsabilidad de varias áreas y/o personal involucrado de diferentes departamentos, es decir, no es mediante equipos de trabajo (de una misma área) que se atienden los asuntos asignados; lo que se hace es involucrar miembros cierta área con miembros de otra. Es algo parecido al proceso que se da en una empresa, con la interrelación de personal entre los departamentos de ventas, producción, empaque, almacenamiento, contabilidad, compras, cobro, etc.

Hoy día, por ejemplo para desarrollar habilidades de liderazgo, el Gobierno Federal a través de Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, han establecido que éstas deben ser objeto de certificación. Mediante cursos vía internet impartidos por escuelas privadas, se ha buscado desarrollar las capacidades gerenciales o directivas de Liderazgo y Trabajo en equipo, junto con otras como la Orientación a Resultados, Negociación y Visión estratégica. Si en la APF predomina la figura o denominación del jefe o personal de mando, con un estilo de conducir o dirigir centralizado y autoritario, la situación no mejora con la visión que se tiene en la teoría y práctica empresarial sobre el líder, al que se le concibe como el maestro, estratega, visionario, profeta o formador de personas.²²

Por lo antes expuesto ¿se puede construir un perfil de liderazgo y equipo de trabajo propio para la administración pública? Si eso es posible ¿cuáles deberían ser sus rasgos? Aunque existe una estructura general de liderazgo y equipo de trabajo, propia para cualquier organización, es necesario desarrollar un perfil propio para la administración pública y que tenga en las oficinas gubernamentales, escuelas e instituciones públicas de formación profesional de nivel medio-superior y ciudadanía, su principal impulsor.

²² Curso gerencial de Liderazgo, impartido en el 2006 por la Universidad iberoamericana, por correo electrónico, para personal directivo o de mando, participante en el Servicio Profesional de Carrera.

A partir de la coyuntura modernizadora, debe ser revertida la situación imperante ya descrita en materia de liderazgo y equipos de trabajo, fomentando éstas habilidades y formas de organizar el trabajo, generalmente reprimidas entre servidores públicos de todos los niveles y que deberían manifestarse cotidianamente. Quien realiza funciones de dirección o tiene personal a su cargo, debe equilibrar las exigencias institucionales o generales con las de cada uno de sus colaboradores o miembros del equipo; necesita saber combinar y aprovechar la experiencia con la innovación, valorar igualmente el ejercicio de la técnica y la ética; es decir, se debe “socializar” el liderazgo y crear equipos de trabajos maduros, apoyados en el respeto, responsabilidad y comunicación.

CONCLUSIONES.

En el ejercicio de las funciones de dirección en la APF es difícil encontrar un liderazgo motivador, responsable, preparado, empático y con vocación de servicio. Lo que predomina son las figuras del jefe, del superior jerárquico, del personal de mando o alta dirección, con un estilo de conducir o dirigir predominantemente centralizado, autoritario y sustentado en la autoridad formal del puesto (normas, políticas, procedimientos, manuales, etc.). En la gestión pública no sólo se ha dejado de lado la formación de cuadros que lleven a cabo funciones de liderazgo compartido, que fomente el trabajo en equipo y que favorezca la cooperación y comunicación, sino que éstas han sido generalmente reprimidas a todos los niveles. Lo anterior se deriva, entre otras causas, por las características del sistema político y su relación con la administración pública.

Bajo éste entorno es difícil desarrollar un liderazgo compartido y organizarse en equipos de trabajo bien integrados, donde los miembros se sientan motivados y comprometidos; por lo tanto no existe mucho margen para la innovación e iniciativa.

A los jefes les interesa establecer acuerdos, comunicación, ser aceptado y reconocido por sus pares, homólogos y superiores y no tanto por sus subordinados. A pesar de la autoridad que puedan tener los jefes, contradictoriamente conforman un grupo vulnerable, dependiente y temeroso, sobre todo por la pérdida del cargo. La figura del jefe tiene una connotación conservadora, en cuanto se ejerce control sobre el personal, básicamente para que acaten, observen o apliquen las instrucciones, políticas y normas, así como los planes y programas de gobierno.

Dentro de la APF en fechas recientes y a partir de la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera, se ha buscado desarrollar habilidades de liderazgo que fortalezca la función pública, pero bajo una orientación gerencial, expresado en modelos de innovación y calidad, profesionalización del servicio público o los códigos de ética. Con poco éxito, estas estrategias han buscado también homologar la aptitud y actitud directiva, para fortalecer las acciones de cambio y la observancia de los planes y programas gubernamentales, orientados a favorecer al libre mercado y el capital. Este es, desde la óptica oficial, el liderazgo moderno.

Igualmente esta estrategia ha tenido aspectos positivos y necesarios para la administración pública, como es la reactivación del análisis y reflexión sobre el tema, sobre las teorías y prácticas que permitan identificar cuáles deben ser los atributos técnicos y éticos de aquellos que tienen la importante tarea de conducir los esfuerzos de un grupo de seres humanos, con actitudes, conocimientos, perspectivas, intereses y anhelos diversos.

El perfil de liderazgo y equipo de trabajo propio para la administración pública, se puede construir a partir de su propia naturaleza y exigencias, tomando en cuenta las aportaciones de los propios servidores públicos, la ciudadanía, así como las escuelas e instituciones de formación profesional en administración pública.

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES.

- El problema de la corrupción no es reciente, ni tampoco es propio de México o exclusivo de algún ámbito o sector de la sociedad; es un fenómeno que se manifiesta abierta y subrepticamente, tanto en el ámbito público como en el privado. Las más dramáticas de sus manifestaciones se reflejan en la concentración de la riqueza, desempleo, migración y pobreza. En la APF su expresión tiene efectos negativos en su operación y resultados, así como en sus finanzas e imagen frente a la ciudadanía y órganos internacionales. Parte del origen y solución del problema de la corrupción en la administración pública, está en su relación con el sistema político mexicano.
- En el desarrollo reciente de la administración pública en nuestro país, desde la misma autoridad gubernamental, ha existido el interés por mejorar la percepción que tiene la ciudadanía sobre el personal que la integra, independientemente de su denominación: funcionario público, empleado público, trabajador al servicio del estado, burócrata o servidor público. En el caso del uso del término “servidor público” en el discurso político y documentos técnico-administrativos, es porque éste se percibe más cercano a las necesidades y exigencias ciudadanas, pero también ha permitido definir un marco normativo de conducta y sanciones. No es con cambios de denominación que puede mejorar la administración pública, implica una revisión profunda en todos los rubros que afectan su operación y resultados.
- Toda intención por corregir la manifestación –abierta y subreptica– de conductas indebidas al interior de la administración pública, debe pasar por la descentralización en la toma de decisiones y recursos, el desarrollo de una ética de servicio público, la profesionalización, dignificación y reconocimiento del servicio público, la autonomía de los órganos internos de control, la participación de la ciudadanía en el diseño y vigilancia de las políticas públicas, entre otros rubros.

- Sobre el término modernización existen muchas y controvertidas connotaciones, en todo caso se ha dado un progresivo acuerdo sobre las características comunes que deben tener determinados ámbitos (como el Estado, la sociedad civil o las instituciones) para que puedan ser consideradas modernas, como las relativas al desarrollo económico. Podemos considerar a la modernización como un proceso permanente de cambio, que en el ámbito social se expresa en el hecho de que las sociedades menos desarrolladas buscan adquirir las características de las más desarrolladas, lo cual implica un esfuerzo sistemático de transformación continua de valores del receptor. Un Estado, sociedad o institución son modernos cuando se vuelven agentes promotores de la modernización en su ámbito; ello es difícil ya que implica un cambio no sólo de la cultura, educación, capacitación, valores, etc., sino de la estructura misma del poder.
- Existe una relación entre modernización y la ética, en cuanto que la primera, entendida como un proceso permanente de cambio, implica un esfuerzo sistemático de transformación de los valores, del emisor, receptor y los medios utilizados; en el traslado de las imágenes de la modernidad, juegan un papel vital los valores difundidos por medios de comunicación, la educación, la capacitación y la mercadotecnia, ya que aceleran los deseos de lograr algo que espacial o temporalmente se ve lejos, pero se plantea como factible de alcanzar.
- Por su naturaleza, complejidad e interdependencia, la APF debe ser analizada y tratada como un sistema abierto, es decir, como un todo integrado constituido por cientos de subsistemas acomodados en un orden jerárquico, que atiende diferentes rubros o funciones, a través de dependencias y entidades; es un sistema (abierto y complejo), ya que cuenta con los elementos básicos como son: la entrada, el proceso y la salida, además de estar influido e influir a su medio ambiente y contar con los mecanismos que permiten su retroalimentación.
- El tamaño, perfil y orientación de la Administración Pública tiene relación directa o es reflejo del tipo de Estado que se quiere. En el periodo de Reforma Administrativa de los setenta hubo un desarrollo importante de la administración pública –expresado en la generación del conocimiento y

prácticas administrativas y el crecimiento estructural—; en los últimos sexenios, la modernización de la APF se centro en la reducción de su tamaño, adecuación de su ámbito de competencia y atribuciones, la incorporación de lineamientos normativos para racionalizar y controlar los recursos públicos, así como la incorporación (sobre todo en el periodo del 2000 al 2006) de modelos de innovación y sistemas de gestión basados en calidad, propios de la iniciativa privada; con lo cual desconoce la experiencia positiva acumulada en las oficinas públicas, caídas en desuso.

- El Ejecutivo Federal, apoyado con un “bono democrático” generado por voto de castigo, impulsó algunas transformaciones en el aparato público para tratar de resolver problemas como la corrupción y obsolescencia, aplicando para ello estrategias de innovación gubernamental consistentes en trasladar al ámbito público, modelos o sistemas de gestión, enfoques, teorías o términos propios de instituciones privadas o empresariales. Las estrategias gubernamentales, plasmadas en los planes, programas y leyes (en el periodo 2000-2006) para volver a México un país “de primer mundo”, obedecieron además de una necesidad y exigencia interna, también a la influencia de organismos internacionales (como la OCDE, Banco Mundial, Transparencia Internacional, entre otros) y a la tendencia globalizadora, de apertura comercial y privatización. Estos organismos han propuesto iniciativas para el combate a la corrupción y la transparencia en la gestión pública, con el propósito de generar confianza a la inversión y el capital; estrategias que fueron elaboradas por despachos o consultorías externas, quienes sugirieron medidas propias de la iniciativa privada.
- Fue tan importante para el grupo gobernante salir avante en el periodo autodenominado de alternancia, que establecieron la llamada gestión para la transición, es decir, establecer las bases o condiciones para el cambio, mediante a) la incorporación de modelos de innovación y sistemas de gestión basados en calidad; b) difusión del Código de ética en el servicio público y c) modificación del perfil del servidor público, mediante el desarrollo de nuevas habilidades, conocimientos y actitudes, sobre todo de orientación empresarial.

- El modelo de innovación y calidad gubernamental (propuesta foxista para modernizar la APF), no tuvo los resultados esperados, básicamente por tres razones: 1) su orientación empresarial, reflejada en modelos, teorías, conceptos, valores y autores ajenos al conocimiento y práctica público-administrativa; 2) no se tomó en cuenta, para su diseño, implantación y evaluación, la opinión de los propios servidores públicos, agrupaciones, escuelas e instituciones en administración pública, ni de la propia ciudadanía o usuarios; 3) desconocimiento de los aspectos fundamentales sobre el ámbito público-administrativo, por parte de las empresas consultoras encargadas de su implantación y evaluación y 4) por el carácter muchas veces impositivo en el que se sustentó su aplicación entre el personal.
- Las estrategias de innovación y calidad trajeron algunos aspectos positivos para la administración pública: 1) se reactivó la discusión, análisis y reflexión al interior de las oficinas públicas, sobre las formas de trabajo y sus resultados, así como las técnicas y herramientas administrativas que se debían utilizar; 2) se rescató la necesidad de escuchar y atender las necesidades de los ciudadanos o usuarios; 3) se dio impulso a la profesionalización del servicio público, 4) se promovió el desarrollo de una ética de servicio y 5) mejoraron las herramientas y equipo de trabajo.
- Las oficinas de innovación y calidad –creadas para implantar no sólo los modelos y sistemas de la “nueva gestión pública”, sino lo relativo al servicio profesional de carrera– se integraron con personal sin experiencia y conocimientos público-administrativos, lo cual creó confusión y retraso.
- Los Códigos de ética y valores implantados en la APF –en el periodo 2000-2006– con el objetivo de sensibilizar e influir entre los servidores públicos, en la adopción de compromisos y visión compartida (mediante la difusión, estandarización u homologación de valores), en torno a las políticas y estrategias gubernamentales, no tuvieron o no han tenido el impacto esperado, sobre todo por su carácter coyuntural, impositivo, poca difusión y nula evaluación. Al desarrollado (intermitente) de la técnica administrativa en la APF, no ha correspondido un tratamiento ético del servicio público; en cambio se establecieron diversos mecanismos de control sobre su desempeño, a partir de un amplio marco jurídico-administrativo. Los esfuerzos

para desarrollar la ética de servicio en la APF han sido coyunturales, temporales (sexenales) y derivadas de posiciones político-ideológicas.

- El modelo de profesionalización, implantado en las dependencias del Gobierno Federal, buscó desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes empresariales. Para ello se emplearon autores, teorías, conceptos e instituciones educativas propias de la iniciativa privada. El sistema de profesionalización, de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, se sustenta en capacidades técnicas (las cuales deben certificarse), en lugar de la experiencia.
- Escuelas o instituciones educativas privadas han estado impartiendo, por medio de internet, cursos sobre capacidades de Liderazgo, Trabajo en equipo, Orientación a Resultados, Negociación y Visión estratégica. La capacitación ha estado orientada a crear cuadros proclives al cambio, a la visión empresarial y a sensibilizar sobre la necesidad de apoyar las políticas gubernamentales. Esta estrategia para profesionalizar la función pública, pretende estandarizar, normalizar y certificar el desempeño, actitud, perfil y conducta del servidor público.
- A los cursos de capacitación se les puede rescatar algunos aspectos positivos y necesarios para cualquier tipo de organización, sobre todo, lo relativo a la reactivación del análisis, reflexión, generación y transmisión del conocimiento y prácticas que permitan mejorar la operación y resultados institucionales, como el trabajo en equipo, inducción, cooperación, comunicación, atención al ciudadano o usuario, honestidad, eficiencia, ética de servicio, tolerancia, empatía, entre otros.
- Una vez implantada la Ley del Servicio Profesional de Carrera (Abril del 2003) y su Reglamento, no se han visto mejoras sustanciales en la actuación y situación del servidor público; es más, se ha generado confusión y descontento entre el personal sujeto a dichos ordenamientos. La profesionalización del servicio público es aún una agenda pendiente.

- En el ámbito público predomina la figura o imagen de “jefe”, el cual generalmente actúa bajo un estilo centralizado, autoritario y sustentado en la autoridad formal que le da el cargo, situación que no difiere mucho con la visión empresarial sobre el líder, al que se le concibe como el maestro, estratega, visionario, profeta o formador de personas. El desarrollo administrativo de la APF, ha dejado de lado la formación de líderes o personal con funciones de dirección; posiblemente a que en este ámbito se dificulta su manifestación, debido entre otras razones, al complejo y enredado marco normativo, a la rotación de funcionarios de nivel medio y superior, a los mecanismos de nombramiento y remoción, a la brecha de ingresos e intereses entre los diferentes niveles del personal; además, estrategias como el servicio profesional de carrera, están basadas en la competencia y el individualismo (aunque existan las capacidades gerenciales de liderazgo y trabajo en equipo).
- Es necesario desarrollar, para el caso de la administración pública, un perfil propio para quienes tienen personal a su cargo o realizan funciones de dirección; este debe ser preparado, sensible, abierto y motivador; que fomente el trabajo en equipo, la cooperación, la comunicación, el reconocimiento y respeto. Este rubro, también debe ser atendido en el corto plazo, desde el interior de las oficinas públicas y con apoyo de escuelas e instituciones de administración pública.
- La modernización de la administración pública no se puede dar si antes no se lleva a cabo una modernización o reforma verdadera del Estado, es decir, que se modifiquen las reglas en las que está sustentado el sistema político, se transforme el manejo y orientación de las finanzas públicas, que se abran los medios de comunicación, se descentralice la toma de decisiones y recursos, etc.
- Las estrategias para establecer una “nueva gestión pública” no fueron dirigidas a todas las Unidades Administrativas, áreas y niveles de puestos, por lo que los objetivos difícilmente se pudieron conseguir. Las experiencias generadas y sus resultados, deben revisarse en el contexto en el que se dieron, en todo caso se deben identificar los logros y los errores cometidos.

- Hoy día vemos en las oficinas públicas una combinación híbrida entre el modelo de innovación y calidad con la teoría y práctica anterior; el primero todavía no termina de implantarse y madurar y la segunda ha sido utilizada poco, por lo que ha caído en desuso y olvido (generacional).
- Es necesario subrayar: el traslado de los conocimientos y prácticas de la empresa privada a la administración pública ha resultado inconveniente o contraproducente, porque los responsables de su diseño, difusión y aplicación desconocen el ámbito público y porque en su instrumentación no se ha hecho un análisis previo de factibilidad o adecuación, es decir, lo aplicaron a rajatabla, de manera rígida y autoritaria, sin tomar en cuenta la opinión y experiencia de los involucrados, operadores o a quien va dirigido. Se ha colocado a la “administración privada” como la panacea y a la administración pública como sinónimo de atraso, corrupción e ineficiencia, además de que se mantiene la dependencia de la administración pública con la política y economía.
- Hoy la administración pública en México tiene el gran desafío de enfrentar las propuestas y exigencias del entorno globalizado y de libre empresa, con la experiencia y posibilidades nacionales. Hoy día debe reducirse la brecha entre esas teorías y modelos recientes y su aplicación efectiva.
- Finalmente, toda propuesta para modernizar o mejorar la administración pública, debe partir de los propios servidores públicos y la ciudadanía, con apoyo de instituciones educativas afines; esta debe ser coherente con su naturaleza, necesidades, exigencias, limitaciones, capacidades y nivel de desarrollo. En este sentido, nuestra administración pública, antes de ser moderna, de clase mundial o de primer mundo, debe –a partir de un diagnóstico– ser la adecuada o idónea para nuestra situación, realidad y perspectivas nacionales, para ello debe utilizar, explotar y orientar adecuadamente todos sus recursos y experiencia. Es aquí a donde deben orientarse los esfuerzos.

PRINCIPALES FUENTES CONSULTADAS.

BIBLIOGRÁFICAS:

- Blanco Moheno, Roberto, *La Corrupción en México*, Editorial Bruguera, México, 1979, pp. 378.
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, Editorial Limusa, México, 1982, pp. 254.
- Castellanos, Rosario, *La Corrupción. Los Grandes Problemas Nacionales*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1969, pp. 146.
- Churchman, West C., *El Enfoque de Sistemas*, Editorial Diana, México, 1981, pp. 270.
- *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, pp. 298.
- De la Cerda Gastélum, José, Núñez de la Peña, Francisco, *et al.*, *La administración en desarrollo. Hacia una nueva gestión administrativa en México y Latinoamérica*, Instituto Internacional de Capacitación y Estudios Empresariales, S.C., Editorial, Diana, México, 1998, pp. 416.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, F.C.E., México, 1983, pp. 341.
- Johnson, Richard A., *et. al.*, *Teoría, integración y administración de sistemas*, Editorial Limusa Willey, S.A., México, 1980, pp. 399.
- Kligberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1989, pp. 101.
- Lajous, Gloria, *Anatomía de la Corrupción*, Ed. Posada, México, 1993, pp.137.
- Lilienfeld, Robert, *Teoría de sistemas, orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*, Editorial Trillas, México, 1991, pp. 342.
- Offe, Claus, "Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1981, Volumen 43, pp. 1847-1866.

- Rancés, Atilano, *Diccionario de la Lengua Española*, Ramón Sopena editor, Barcelona, 1931, pp. 767.
- Reyes, Alfonso, *Cartilla Moral (1944). La X en la frente, Nuestra Lengua*, Asociación Nacional de Libreros, col. Día Nacional del Libro, México, 1982, pp. 41.
- Varios, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, dirigida por David L. Sillis, Ed. Aguilar S. A., España 1979.
- Varios, *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, 1978.
- Varios, *Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control*, Banco Interamericano de Desarrollo, Volumen 1. Editorial Limusa, México, 1982, pp. 1121.
- Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas*, F.C.E., México, 1982, pp.311.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 231.
- White, Lancelot L., *et. al., Las estructuras jerárquicas*, Alianza Universidad, México, 1973, pp. 347.

DOCUMENTOS NORMATIVOS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de Febrero de 1917 y sus reformas). Título Segundo, Capítulo II Del Poder Ejecutivo (artículos del 80 al 93) y Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado (artículos del 108 al 114).
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (D. O. F., 31 de Diciembre de 1975).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. F., 31 de Diciembre de 1976 y sus modificaciones).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D. O. F., 31 de Diciembre de 1982 y sus modificaciones).
- Ley de Planeación (D. O. F., 5 de Enero de 1983).

- Ley General de Educación (D. O. F., 3 de Julio de 1993).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (D. O. F., 10 de Abril de 2003).
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pp. 430.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (D. O. F., 28 de Mayo de 1996).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (D. O. F., 31 de Mayo de 2007).
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (D. O. F., 22 de Abril de 2002).
- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (D.O.F., 2 de Abril del 2004).
- Norma que Establece el Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Pública Federal (D. O. F., 4 de Julio de 1999).
- Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, México, 1998.
- Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores públicos de la Administración Pública Federal (D. O. F., 31 de Julio de 2002).

DOCUMENTOS INTERNOS DE TRABAJO Y DIFUSIÓN:

- *Carrera Magisterial, Antología*, Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, Secretaría de Educación Pública, México, 2001. pp. 144.
- Casellas Leal, Roberto, *Combate a la Corrupción*, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Documento de Trabajo, s/f., pp. 30.
- *Formación de Auditores de Sistemas de gestión de calidad con base en la Norma ISO 19011-2002/NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002*, México, IMNC, 2005.

- *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, México, s/f., pp. 440.
- *Metodología de Modernización para la Administración Pública Federal, Planeación Estratégica*, Unidad de Desarrollo Administrativo, Enero de 1998.
- *Mi Código de ética*, Manual del participante, Área Institucional, Dirección General de Personal, Secretaría de Educación Pública, México, D. F., 2003, pp. 54.
- *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, Presidencia de la República, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001.
- *Modelo de Innovación y Calidad SEP, Reconocimiento a la Calidad SEP 2003*, Oficialía Mayor, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización.
- *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, septiembre 2001.
- *Programa de Innovación y Calidad de la SEP*, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Abril 2002.
- *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)*, Manual del Participante, Poder Ejecutivo Federal, SECODAM, Unidad de Desarrollo Administrativo, Mayo de 1999.
- *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, Definición de Estándares*, Manual del Participante, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo, Mayo de 1999.
- *Sistemas de gestión de calidad-Requisitos. Quality management systems-Requirements*. Norma Mexicana, IMNC, COTENNSISCAL, México 2001 (copia no controlada, Subsecretaría de Planeación y Coordinación).
- *Taller sobre difusión, comprensión y documentación del Modelo de Innovación y Calidad SEP*, Manual del Participante, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Septiembre 2004.
- *Trabajo en equipo*, Manual del participante, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Personal, Documento, México, D. F., 2002.

PÁGINAS WEB:

- @campusmexico.
<http://www.campusmexico.gob.mx>
 - Contreras Camarena, José Antonio, "Servicio Profesional de Carrera Universitaria" (Proyecto de Tesis).
<http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrUAEM/spcu.htm>
 - El Universal On line.
<http://www.eluniversal.com.mx>
 - Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Curso: *Nociones generales de la Administración Pública Federal*, Mayo del 2006.
<http://www.cursoswebtec.ruv.itesm.mx/anexos/WOazteca/dds/avesp20050302apo73-625/tigapf251/781550/mo-m>.
 - La Jornada On line.
<http://www.jornada.unam.mx>
 - Modelo Intragob.
http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1_Modelo_Intragob
 - Portal de la Secretaría de Educación Pública.
<http://www.sep.gob.mx>.
 - Sistema de Gestión de la Calidad de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial.
<http://cncm-sep/sgc/sgc.aspx>
 - Varios, "Compendio de Ética", Alianza Editorial, Madrid, 1995.
http://www.educa.rcanaria.es/usr/ibjoa//et/sing_10-ind.html
 - Vélez Mejía, Sara Amalia, "Análisis de la ética y los valores en el proceso de creación del servicio civil de carrera, en la administración pública poblana".
<http://www.unpan1.un.org./intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047708.pdf>
 - Wikipedia.
<http://en.wikipedia.org>
- Dirección General de Servicios de Cómputo Académico, UNAM
- <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx>

ANEXO

PROPUESTA DE UN CURSO SOBRE “ÉTICA Y MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”.

NOMBRE DEL CURSO: Ética y modernización de la función pública.

OBJETIVO GENERAL: Proporcionar al estudiante de administración pública, el marco teórico básico (conceptos, ideas y referencias históricas) en torno a la ética y su relación con los procesos de cambio o modernización, así como las experiencias recientes en México para desarrollar y/o modernizar la función pública en el ámbito del Ejecutivo Federal, que permita el análisis y reflexión sobre los aspectos que inciden en el ejercicio del servicio público.

TEMA	APARTADO	BIBLIOGRAFÍA	OBJETIVO
TEMA I ANTECEDENTES DE LA CORRUPCIÓN.	1.1.- En la Antigüedad. 1.2.- En la historia de México. 1.3.- En el México reciente.	<ul style="list-style-type: none">• Casellas Leal, Roberto, <i>Combate a la Corrupción</i>, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Documento de Trabajo, s/f., pp. 30.• Contreras Camarena, José Antonio, Servicio Profesional de Carrera Universitaria. APCU., Proyecto de Tesis. http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrUAEM/spcu.htm.• Orozco Barrón José, “Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (periodo 2000-2006)”. Proyecto de Tesis.• Varios, <i>La Corrupción. Los Grandes Problemas Nacionales</i>, Ed. Nuestro Tiempo, México 1969, Prólogo, Montaña Islas Guillermo.	Conocer algunos datos históricos de la corrupción, sobre todo en el servicio público, así como sus repercusiones éticas, jurídicas, políticas, etc.

<p style="text-align: center;">TEMA II</p> <p style="text-align: center;">CONCEPTOS E IDEAS EN TORNO A LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN</p>	<p>2.1. ¿Qué es la corrupción? 2.2.-Connotación de ética. 2.3.-La moral y los valores. 2.4.-Paradigmas y formas de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Emmet, Dorothy, "Sistemas éticos y estructuras sociales", <i>Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales</i>, dirigida por David L. Sillis, Ed. Aguilar, S. A., España 1979. • <i>Mi Código de ética</i>, Manual del participante, Dirección General de Personal, SEP. México, D. F., 2003. • Reyes Alfonso, <i>Cartilla Moral. La X en la frente</i>. Nuestra Lengua. Asociación Nacional de Libreros. México, 1982. • Varios, <i>La Corrupción. Los Grandes Problemas Nacionales</i>, Ed. Nuestro Tiempo, México 1969, Prólogo, Montaña Islas Guillermo. • Midgley Mary, "El Origen de la Ética", <i>Compendio de Ética</i>, Alianza Editorial, Madrid, 1995, http: www.educa.rcanaria.es/usr/ibjoa//et/sing 10-ind.html. • Rowe Christopher, "La Ética de la Grecia Antigua", <i>Compendio de Ética</i>, Alianza Editorial, Madrid, 1995, http: www.educa.rcanaria.es/usr/ibjoa//et/sing 10-ind.html. • Orozco Barrón José, "Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (periodo 2000-2006)". Proyecto de Tesis. 	<p>Acercarse a ciertos conceptos e ideas en torno a la Ética y la corrupción, vertidas por diferentes autores.</p>
---	--	---	--

<p>TEMA III</p> <p>PERSPECTIVA ÉTICA Y TÉCNICA EL SERVICIO PÚBLICO.</p>	<p>3.1.- Ética en el servicio público.</p> <p>3.2.- La connotación ética y técnica del servicio público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mi Código de ética</i>, Manual del participante, Dirección General de Personal, SEP. México, D. F., 2003. • Max Weber, <i>Economía y sociedad</i>, F.C.E., México, 2002, pp. 1245. • Max Weber, <i>Ensayos sobre metodología sociológica</i>, trad. de José Luis Etcheverry, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973. • Weber, Max, <i>El político y el científico</i>, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 231. • Weber Max, <i>La política como profesión</i>, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp.164. • Casellas Leal, Roberto, <i>Combate a la Corrupción</i>, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Documento de Trabajo, s/f, pp. 30. • Bendix Reinhard, "Burocracia", <i>Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales</i>, dirigida por David L. Sillis, Ed. Aguilar, S. A., España 1979. • Orozco Barrón José, "Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (periodo 2000-2006)". Proyecto de Tesis. 	<p>Analizar las semejanzas, diferencias e influencia entre los valores éticos (connotación Ética) y los insumos técnicos (connotación técnica) del servicio público.</p>
---	--	---	--

<p style="text-align: center;">TEMA IV</p> <p style="text-align: center;">ÉTICA Y PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</p>	<p>4.1.- ¿Qué es la modernización?</p> <p>4.2.- Los valores en los procesos de modernización (de la Sociedad, Estado y la Administración Pública).</p> <p>4.3.- Características modernas de la Sociedad, Estado y la Administración Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lerner, Daniel, "Modernización", <i>Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales</i>, dirigida por David L. Sillis, Ed. Aguilar, S. A., España 1979, • Offe, Claus "Ingovernabilidad", <i>El renacimiento de las teorías conservadoras</i>, Revista Mexicana de Sociología. • Orozco Barrón José, "Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (periodo 2000-2006)". Proyecto de Tesis. 	<p>Identificar el rol de los valores éticos en los procesos de modernización que se dan en la sociedad, el Estado y la Administración pública.</p>
<p style="text-align: center;">TEMA V</p> <p style="text-align: center;">ÉTICA Y MODERNIZACIÓN BAJO EL ENFOQUE DE SISTEMAS.</p>	<p>5.1.- El enfoque de sistemas en las organizaciones modernas.</p> <p>5.2.- Connotación y ventajas del enfoque de sistemas. Principales conceptos.</p> <p>5.3.- La Administración Pública como sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Johnson, Richard A. et. al., <i>Teoría, integración y administración de sistemas</i>, México, Editorial Limusa Willey, S.A., 1980. • Lilienfeld, Robert, <i>Teoría de sistemas, orígenes y aplicaciones en ciencias sociales</i>, México, Editorial Trillas, 1991. • Bertalanffy, Ludwig von, <i>Teoría General de los Sistemas</i>, México, FCE., 1982. • Tenorio, Fernando Guilherme, <i>Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control</i>, Banco Interamericano de Desarrollo, Volumen I, México, Editorial Limusa, 1982. • Churchman, West C. <i>El Enfoque de Sistemas</i>, México, Editorial Diana, 1981. 	<p>Señalar la importancia que tiene la teoría de sistemas, en el estudio y tratamiento de las llamadas organizaciones modernas, así como la importancia que tiene este enfoque en el análisis de los fenómenos que se dan en la Administración Pública Federal.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> Orozco Barrón José, “Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (periodo 2000-2006)”. Proyecto de Tesis. 	
<p>TEMA VI</p> <p>ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA APF. (PERIODO 1970-2000).</p>	<p>6.1.- La Reforma Administrativa.</p> <p>6.2 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.</p> <p>6.3 Diagnóstico en la APF para el año 2000.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Casellas Leal, Roberto, <i>Combate a la Corrupción</i>, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Documento de Trabajo, s/f. pp. 30. <i>Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000</i>, Poder Ejecutivo Federal. <i>Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)</i>, Manual del Participante, Mayo de 1999, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo. <i>Metodología de Modernización para la Administración Pública Federal, Planeación Estratégica</i>, Enero de 1998, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo. Orozco Barrón José, “Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (periodo 2000-2006)”. Proyecto de Tesis. 	<p>Comprender la evolución del servicio público, en el marco del desarrollo de la APF.</p>

<p>TEMA VII</p> <p>ESTRATEGIAS RECIENTES DE MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</p>	<p>7.1.- Los planes y programas de Gobierno.</p> <p>7.2.- Códigos de ética y Modelos de Innovación y Calidad Gubernamental.</p> <p>7.3.- La profesionalización del servicio público: principios y valores. ¿Hacia un perfil empresarial?</p> <p>7.4.- Ética y estilo de liderazgo en el servicio público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acciones hoy, para el México del futuro.</i> Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal. • <i>Programa Nacional de Educación 2001-2006</i>, Secretaría de Educación Pública, septiembre 2001. • <i>Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.</i> • <i>Modelo de Innovación y Calidad SEP</i>, Reconocimiento a la Calidad SEP 2003, Oficialía Mayor, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización. • <i>Taller sobre difusión, comprensión y documentación del Modelo de Innovación y Calidad SEP</i>, Manual del Participante, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Septiembre 2004. • <i>Mi Código de ética</i>, Manual del Participante, Área Institucional, Dirección General de Personal, SEP, 2003. • <i>Sistemas de gestión de calidad-Requisitos. Quality management systems-Requirements.</i> Norma Mexicana, ISO 9001:2000, COPANT/ISO 9001-2000, NMX-CC-9001-IMNC-2000, Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A. C., Enero del 2001. 	<p>Analizar las diferentes estrategias aplicadas al interior de la APF en el periodo 2000-2006, para modernizar y transparentar la función pública, así como sus resultados o impacto.</p>
---	---	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. (D. O. F. de 10 de Abril del 2003). • Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, en la Administración Pública Federal (D.O.F. de 2 de Abril del 2004). • Moreno Espinosa, Roberto, <i>El papel de la sociedad civil en la implementación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal</i>, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047439.pdf. • Tannenbaum, Arnold S., "Liderazgo", <i>Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales</i>, dirigida por David L. Sillis, Ed. Aguilar, S. A., España 1979. • <i>Trabajo en equipo</i>, Manual del participante, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Personal, México, D.F., 2002. • Gibbs, Cecil A., "Liderazgo", <i>Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales</i>, dirigida por David L. Sillis, Ed. Aguilar, S. A., España 1979. 	
<p style="text-align: center;">TEMA VIII</p> <p style="text-align: center;">LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HOY Y SUS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO</p>	<p>8.1 Análisis sobre la situación actual de la administración pública (teoría y praxis) bajo un entorno globalizado, de apertura comercial y crisis económica, así como reflexiones sobre sus perspectivas de desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pardo, María del Carmen (compiladora), <i>De la Administración Pública a la Gobernanza</i>, El Colegio de México A.C., México, 2004, pp. 223. 	<p>Analizar y reflexionar sobre la situación actual de la administración pública y sus perspectivas de desarrollo.</p>

		<ul style="list-style-type: none">• Uvalle Berrones, Ricardo, Los fundamentos institucionales de la gestión pública, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre del 2002. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043511.pdf.	
--	--	--	--