

88
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

TESINA

"LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA"

T e s i n a

Para obtener el Título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS

Y ADMINISTRACION PÚBLICA

(Especialidad en Administración Pública)

P r e s e n t a:

MIREYA NARVAEZ CORONA

Asesor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones



Ciudad Universitaria, D. F.

1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

26 4084



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Página

PROEMIO

1. EL ESTADO MODERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Antecedentes del Estado moderno	1
1.2. El Estado moderno	4
1.3. El sustento social de la administración pública	6

2. LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO MODERNO

2.1. Administración pública y gestión pública	9
2.2. El estado actual de la gestión pública	11
2.3. La importancia de la función pública	15

3. LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

3.1. Antecedentes	17
3.2. La politización de la función pública	19
3.3. Hacia la institucionalización de la función pública contemporánea	23

4. EL SERVICIO PÚBLICO MODERNO

4.1. La profesionalización del servidor público	30
4.2. Hacia la profesionalización del servicio público	32
4.3. La profesionalización de la función pública	35

5. CONCLUSIONES

42

BIBLIOGRAFIA

45

“Cuando en las arenas políticas se ignoran los valores básicos de la convivencia y la civilidad, las bajas pasiones emergen y esta actividad se denigra y desprestigia”.

Lorenzo de Anda

DEDICATORIAS

*Aida : por tu gran amor y esfuerzo
inquebrantable. Por ser mi madre.*

*Toño : a ti, amado esposo,
por apoyarme incondicionalmente.*

*Aida y Ayerim Renéé : por ser el regalo más grande
que me ha dado la vida.*

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi gratitud al Doctor Ricardo Uvalle Berrones por recordarme los principios que deben guiarme como administradora pública. Y guió con paciencia y esmero la realización de esta investigación.

Al Licenciado Noé Pérez Bello, por sus observaciones, dedicación y esmero para llegar a buen termino esta investigación.

PROEMIO

En la actualidad el gobierno, la administración pública y la función pública están inmersos en grandes transformaciones de la sociedad mundial y por ende de la sociedad mexicana, que obligan a interpretarla de manera más acorde a ésta nueva realidad.

La globalización, el replanteamiento de lo público y una sociedad más informada obligan a replantearse el conocimiento científico con una visión más crítica e innovadora.

En la vida contemporánea, los gobiernos se ven obligados a replantear su desempeño, costos y beneficios de sus administraciones públicas. El Estado mexicano no es la excepción y ha encauzado sus esfuerzos a revisar y evaluar sus tareas, para asegurar que la vida privada y la vida pública conserven su estabilidad y la sociedad pueda desarrollarse de la mejor manera.

De esta manera debe prevalecer la innovación dentro de la administración pública como condición para llegar al cumplimiento de las tareas fundamentales del gobierno, con métodos propios para optimizar su funcionamiento.

El objetivo de esta tesina es analizar el nuevo papel que debe desempeñar la administración pública mexicana de cara al siglo XXI, con una visión más amplia de la responsabilidad pública, a través de una función pública profesionalizada.

El reclamo de la ciudadanía exige una administración pública honesta, moderna y eficiente, esto sólo se puede lograr con la profesionalización de sus funcionarios públicos que garanticen que el cambio a sistemas más democráticos propicie el buen funcionamiento administrativo y la continuidad en las políticas de gobierno, demostrando con hechos su capacidad y honradez.

Hay que reconocer que en los recursos humanos existe el mayor potencial para fomentar una administración pública más eficiente, conciente y productiva ; por ende, el orientar todos los esfuerzos para impulsar la profesionalización de los recursos humanos es un reclamo que no debe postergarse para obtener servidores públicos comprometidos con la nación y sus instituciones.

Para fines de exposición la tesina se estructura del modo siguiente: en el primer apartado, se describe el proceso de formación de los Estados modernos y su rompimiento con la sociedad feudal, y su modernización a partir del conocimiento científico basado en la razón, explicación y categorización de los hechos y realidades que se dieron a partir del siglo XVI.

En el segundo apartado, se explica el papel de la gestión pública en el Estado moderno, partiendo de la diferenciación entre administración pública y gestión pública, una pasiva y la otra activa respectivamente. Dónde se desarrolla cada una y la importancia de la función pública en el Estado moderno.

El tercer apartado, estudia el desarrollo del Estado moderno mexicano a partir de 1917. El surgimiento del México a la modernidad, conformándose y definiéndose como un país de instituciones.

En el cuarto apartado, se señala la profesionalización de la función pública como elemento esencial para que la administración pública aproveche el recurso humano y pueda servir mejor a la sociedad. La eficiencia y el profesionalismo son los imperativos de la función pública contemporánea mexicana.

Finalmente, en el quinto apartado se formulan las conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación y se proponen los cambios susceptibles de realizarse para alcanzar la profesionalización de la función pública en el México contemporáneo.

1. El Estado Moderno y la Administración Pública

1.1. Antecedentes del Estado moderno

El surgimiento del Estado moderno se presenta como un proceso que provoca cambios en el orden político, económico, religioso y social durante la época del Renacimiento, en el siglo XV y XVI, en los países de Europa occidental. "Los estados modernos ... no sólo fueron inventados en la mente de los hombres, sino construidos por el progreso histórico de las sociedades"¹, sus primeras manifestaciones se dan con la formación de la monarquía absoluta en los países de España, Francia e Inglaterra.

El Estado es un producto de la modernidad, básicamente histórica y humana. Nicolás Maquiavelo, acuña la palabra "Estado" en su libro **El Príncipe**, y escribe "todos los estados, todas las dominaciones que han poseído y poseen imperio sobre los hombres son estado, y estos son o repúblicas o principados"², en esta obra, el Estado significa lo mismo que dominación. Se puede decir que el Estado moderno tiene tres modalidades: creado como poder, como tipo de autoridad y como sistema de dominación.

El Estado moderno no surge en forma uniforme y simultánea en todos lados y en el mismo momento, hablamos de orígenes de cierto tipo de organización política que preside a la que conocemos en los Estados contemporáneos, representan en el fondo formas de poder político, inéditas hasta esos momentos.

El nacimiento de los Estados modernos representa la situación de un orden político plural y oligocéntrico "...donde el poder se concentra en un solo polo, en una sola instancia de decisión política...agente visible del Estado moderno"³. La modernización de la política devuelve a los hombres las cuestiones que en el feudalismo aparecían como patrimonio exclusivo de Dios.

Durante el Renacimiento, el conocimiento científico y humanístico está en continuo ascenso y se produce y divulga en diversos terrenos como: la economía, la física, la política, las matemáticas, la astronomía, la

¹ Patricio Marcos. **Estado**, p.8

² Nicolás Maquiavelo. **Le Prince**, citado por Patricio Marcos en. **Estado**. p. 23

³ *Ibid.*, p. 64

pintura, la escultura y el arte. Autores de la época como Galileo y Descartes, explican la vida terrenal a partir de la razón, como el único medio para explicar la veracidad de la realidad, partiendo de ella misma hasta llegar a comprobarla, "el hombre se penetra cada vez más en la vida de esta tierra, olvidando la inquietud medieval, que la consideraba tránsito ... para la vida eterna"⁴.

La búsqueda del conocimiento de la ciencia a partir de la experimentación de elementos empíricos que los llevarán a ordenar y categorizar la verdadera naturaleza de lo existente es la nueva actitud frente a la vida. El pensamiento y la forma de hacer las cosas, incidiendo e influyendo en la orientación de sus acciones sin dejar la solución de sus problemas al orden divino, es el distintivo de la época. "...y ahí residía la razón de los nuevos hombres para ordenar la sociedad si lograban descubrir sus principios naturales, con la misma evidencia que las matemáticas y la geometría"⁵.

De este modo "el hombre deja atrás la comprensión teológica de la vida y discierne con el uso de la razón el significado de lo que le rodea"⁶. Los caminos que utilizan para llegar a explicar la realidad son estrictamente racionales e incidiendo directamente en su desarrollo individual y colectivo, llevándolo al entendimiento de los fenómenos sociales, políticos y económicos en crisis durante esta etapa.

El hombre en el Renacimiento se preocupa por razonar, explicar y categorizar los problemas que enfrenta, racionalizando toda acción que lo sustente en el mundo, encaminado a desarrollar sus capacidades de manera plena e integral, permitiéndole ser el eje en su destino tanto individual como colectivamente, "es un hombre que influye con su capacidad y voluntad en la configuración y transformación de la vida"⁷. El hombre del Estado moderno se apoya en la razón, a partir de la cual obtiene conclusiones fundamentadas en la teoría, la técnica y la práctica metódica, este hombre, ya no se conforma con lo que sabe, ahora se cuestiona a partir de procesos inductivos y deductivos que le proporcionan resultados veraces de su realidad.

La concepción de la vida medieval queda muy lejos cuando la inteligencia, la razón y la argumentación son los medios para obtener

⁴ José López Portillo y Pacheco, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, p. 159

⁵ *Ibid.*, p. 160

⁶ Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 19

⁷ *Ibid*

resultados científicos y esto le permite encontrar el camino hacia lo real, hacia la verdadera naturaleza del mundo que le rodea. El Renacimiento es una época donde se genera la historia moderna, a partir de la creación, la inventiva y el deseo por descubrir procesos y leyes del acontecer humano, la razón, es el fundamento de esta etapa de la vida del hombre, que permite el derrumbe de la sociedad feudal y la entrada a la sociedad moderna, donde el hombre es consciente de su nueva realidad.

En el Renacimiento, el grupo humano salió del estado natural para entrar de manera razonada, al ámbito cultural, científico y tecnológico; revolucionando la concepción misma de la vida; factores determinantes que provocaron cambios en el proceso de formación del Estado moderno en el quehacer de la vida social. Los Estados modernos son autoafirmaciones de la sociedad misma, ya que "constituye una expresión de las condiciones materiales y de las relaciones sociales que le dan vida"⁸.

Son el resultado de dos universos antagónicos, contradictorios y articulados el uno sobre el otro: la sociedad civil y la sociedad política, la separación del mundo civil y político, donde se funda su dominación estrictamente política; para las modernas dominaciones el uso de la fuerza material de las armas es su signo distintivo. Si la separación entre la esfera de lo civil y la esfera de lo político se eliminara, entonces los Estados modernos empezarían a girar sin eje fijo.

Los Estados modernos expresan un grado de desarrollo de la organización social del trabajo y de la propiedad mercantil y de los capitales que tienen su cimentación en un complejo aparato productivo y una diferenciación en la división del trabajo. "...la derrota de los estamentos medievales y el arribo de los grupos emergentes como son los dueños de la propiedad mercantil y de los capitales"⁹.

Una nueva mentalidad mercantilista guía el rumbo de la sociedad, dirigida al intercambio mercantil, es necesario el rompimiento con las formas feudales como los privilegios, el vasallaje, las relaciones de servidumbre, la desigualdad política y jurídica entre otros. En contraposición a esto surge la técnica moderna que conlleva a que las relaciones sociales puedan ser reguladas en condiciones previsibles, la

⁸ Patricio Marcos. Op. Cit., p. 75

⁹ Ricardo Uvalle Berrones. Op. Cit., p. 27

técnica es orientada a conseguir la transformación de las cosas como un objetivo productivo y útil, por tanto, lo racional es valorado como el punto más importante del progreso moderno. Los Estados modernos expresan la separación entre lo público y lo privado, entre lo político y lo civil. El tránsito del Estado medieval al Estado moderno se funda en las premisas del Estado político. "...los liberalismos políticos y económicos los que dan lugar a la formación del Estado moderno..."¹⁰.

El poder político se ha institucionalizado, se hace regular y permanente y es cuando los Estados políticos hacen su aparición definitiva en la escena de las democracias liberales de occidente. El poder nacional, el soberano y el estatal, muestran que el ejercicio del poder es continuo, "el nuevo Estado político crea una organización de poder propia, que la hace depender de un centro, la superpone a la sociedad, y se extiende su dominación por encima de la pluralidad de los poderes sociales particulares"¹¹.

La soberanía, los derechos individuales, la representación política, la división de poderes y la personalidad jurídica del Estado son las instituciones típicas del Estado moderno, basadas en la idea que el Estado es de derecho, estas dos entidades son vistas como una unidad en donde todas sus partes tienen una obligada interferencia y están relacionadas entre sí.

1.2. El Estado moderno

La calificación del Estado moderno como un Estado de derecho surge del clima jurídico y político que priva en Europa después de la Revolución Francesa. "Es una sociedad que aspira a establecer fórmulas de vida para que los individuos tengan opción de desarrollarse hasta configurar una expresión cabal de lo que son los derechos del hombre y el ciudadano"¹². La característica distintiva del Estado moderno es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas.

La generación del Estado moderno, significa el proceso mediante el cual la organización política occidental precisa el derecho, como el orden al que se debe ajustar su función y que organiza su poder a través de las

¹⁰ Ricardo Uvalle Berrones, "Liberalismo, Estado y Administración Pública", p. 32

¹¹ Patricio Marcos. Op. Cit., p. 99

¹² Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. p. 63

constituciones escritas que establecen "...la libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio"¹³.

El Estado liberal se expresa a través de constituciones políticas escritas, y es la forma en que éste manifiesta su actividad en la sociedad. "En las propias constituciones se consagran la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad como eje de la vida moderna y como ámbito donde se desarrollan los derechos del hombre"¹⁴. Además de estos elementos del Estado de derecho, el Estado moderno contiene un elemento político, ya que, lo político no puede separarse del Estado. La característica de este Estado es que pone especial énfasis en los aspectos jurídicos del ejercicio del poder público.

En esta gama de acontecimientos, la manifestación del Estado en la sociedad es la administración pública, el Estado como una empresa de dominación requiere de una administración pública continua y es esta institución quien logra soportar los impactos de la revolución política y no interrumpe su funcionamiento. Como parte de la orientación de la actividad humana, encaminada a la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas se hace manifiesta una dominación como la que ejercen el moderno servidor del Estado y todos aquellos titulares que se asemejen a él.

Para el mantenimiento de toda dominación se requiere de los medios de administración y personal administrativo que respondan a los intereses del titular del poder. Los cuadros administrativos de la empresa de dominación política, el Estado, están vinculados en esta etapa de desarrollo de la profesionalización a la retribución material y el honor social.

En las organizaciones estatales de este período existe un equipo humano llamado cuadro administrativo, quienes están separados de los medios materiales de producción, "...el titular del poder tiene los bienes requeridos para la administración como una empresa, cuya administración encarga a servidores que no son propietarios de los medios materiales..."¹⁵.

¹³ Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. p. 12

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, "*Liberalismo, Estado y Administración Pública*". p. 32

¹⁵ Max Weber. "*El político y el científico*" p. 89

El desarrollo del funcionario público en el Estado moderno inicia cuando el Estado realiza la expropiación del poder administrativo que junto a él existe. Ningún funcionario es propietario del dinero, edificios, instrumentos o material bélico que requiere para desarrollar la función de administración, la separación entre cuadro administrativo y los medios materiales de la administración es el rasgo del Estado moderno.

En este proceso de expropiación que es característica de los Estados modernos aparecen las primeras acuñaciones del político profesional, que era gente que no gobernaba para sí mismo, sino para el Estado, colocándose al lado de éste, haciendo del servicio el modo de ganarse la vida. Es en los países occidentales donde se encuentra este tipo de político profesional, siendo el instrumento más importante del que dispusieron los Estados para asentar su poder. Los Estados modernos crearon "...un equipo dedicado plena y exclusivamente a su servicio, es decir, un cuadro de auxiliares profesionales"¹⁶. La evolución del funcionario moderno nos lleva a trabajadores intelectuales altamente especializados, como resultado de una larga preparación y con un sentido del honor muy desarrollado, este tipo de funcionario garantiza el desarrollo del aparato estatal; la aparición de la técnica impulsa ésta evolución, es así, que los funcionarios profesionales son indispensables para vencer el poder feudal.

1.3. El sustento social de la administración pública

La administración pública moderna es un producto histórico de la sociedad liberal, se desarrolla como actividad del Estado y como institución; de la cual depende que la sociedad política esté en armonía. Esta viene a ser el vínculo entre él, la sociedad civil y el Estado y es la forma en que se hace presente éste en la sociedad. En la administración pública los acontecimientos sociales se tienen que estudiar en la sociedad liberal y el Estado de derecho, ya que es en esta etapa de la vida moderna donde se da la distinción entre interés privado e interés público, surgen la diferencia entre relaciones individuales y relaciones sociales y entre lo público y lo privado.

La administración pública tiene una importancia vital en la sociedad, ya que representa el motor de la economía y el instrumento esencial de la distribución de la riqueza, es un elemento primordial del que se vale el

¹⁶ Ibid., p. 95

Estado para dar respuesta y satisfacción a las principales demandas y necesidades de la sociedad, encaminada al equilibrio socioeconómico, dando coherencia y consistencia a la sociedad de mercado ; se pugna por una administración pública abierta, eficiente y respetuosa del interés común, es una necesidad para que la sociedad y el Estado no se divorcien.

La administración pública es una consecuencia de la asociación, es la base y conservador de todo lo que sucede en la sociedad, garantizando el desarrollo de las personas y las propiedades a través del interés público, ya que es éste, el que regula las necesidades y relaciones que se dan entre los individuos. La perpetuidad de la sociedad está garantizada por el interés público, de esta manera, la administración pública se convierte en el gobierno de la comunidad, ya que está "...destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes...que son la expresión de las necesidades y la regla de las dependencias sociales"¹⁷.

El objeto principal de la administración pública es acompañar al ser humano desde que nace hasta que muere, garantizando el desarrollo moral, material e intelectual, a partir de conseguir el bien común, la felicidad política y el progreso de los individuos como particulares, ya que su función es la de conservar a la sociedad y al mismo tiempo crear las condiciones de su desarrollo. Aquellas tareas que puedan ser desarrolladas por la sociedad, están restringidas a la administración pública, "El gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por si misma"¹⁸.

Todo Estado requiere de una cabeza que piense y un brazo que ejecute, es aquí donde la acción de la administración pública se manifiesta, ya que la ejerce en los hombre y en las cosas. El orden social exige una sociedad armoniosa, donde todos los interés económicos, políticos y culturales confluyan en uno mismo y triunfe un gobierno unitario y una administración pública moderadora, ésta debe entenderse como una fuerza encaminada a obtener el bien común y la realización de la vida ciudadana.

La administración pública es la encargada de cuidar a las personas y a las cosas, equilibrando la relación entre los individuos y partiendo de la

¹⁷ Carlos Juan B. Bonnin "Principios de la Administración", p. 95

¹⁸ Manuel Colmeiro. "De la Ciencia Administrativa". p 180

configuración del interés público que se integra por la suma de intereses particulares. De las necesidades y las relaciones que se dan entre los individuos se forma un gobierno que nace con y para la comunidad, y se encarga de proporcionar el bienestar social y el desarrollo individual.

En el Estado de derecho la encargada de ejecutar la ley es la administración pública, sus atribuciones y actividades quedan sometidos a la validez de éste régimen legal, quedando su poder regulado por normas escritas que la legitiman y al mismo tiempo la limitan ; ésta, es un poder que se encarga del individuo desde que nace hasta que muere, es el medio para la realización de la vida ciudadana y la obtención del bien común, "... toda la actividad administrativa ... se encuentra colocada a reserva y bajo ... la ley ... la legalidad en la administración para ser la nota característica"¹⁹.

¹⁹ Carl Schmitt, **Teoría de la Constitución**, Op. Cit., p. 152

2. La Gestión Pública en el Estado moderno

2.1. Administración pública y gestión pública

El Estado es una realidad artificial creada por la sociedad, organizada para corregir las imperfecciones, limitaciones y carencias de ella y garantizar la realización del bien común, el bienestar y desarrollo social ; el Estado viene a dar coherencia al pacto social, a través de una administración pública encaminada a servir a la ciudadanía, mejorando la calidad de los servicios ; y como tarea inherente al Estado, preservar el interés común que garantice el progreso de la sociedad.

El Estado garantiza la convivencia social y es el centro necesario donde se une la vida privada y la vida pública asegurando su estabilidad. La sociedad sin el Estado, estaría en situación de guerra, sobreviviendo los más fuertes, "... la sociedad se realiza a través del orden institucional, el cual se integra por reglas, autoridades, medios de gobierno y de administración..."²⁰.

Las dos manifestaciones de acción del gobierno en la sociedad son : la administración pública y la gestión pública. Es menester hacer la diferenciación entre ambas para los fines de ésta tesina. Administración pública se refiere a "... la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el **statu quo** ... como disciplina aplicada, ... basada en la utilización de conceptos administrativos tradicionales"²¹.

La administración pública es prescriptiva, lo que debe ser y se refiere al conjunto de teorías y conceptos derivados de la tradición de reflexión intelectual basada en la disciplina académica, desde este punto de vista la administración pública es pasiva. Y otra es la actividad que se desarrolla en el sector público.

El ámbito de formación, producción y consolidación de la administración pública como ciencia, doctrina y como práctica profesional es el mundo moderno, se encuentra en constante proceso de cambio ya que va a la par con las mutaciones de la sociedad y el Estado moderno, la

²⁰ Ricardo Uvalle Berrones. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. p. 33

²¹ Sonia M. Ospina Bozzi. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social : hacia la profesionalización de la gestión pública". p.38

administración pública es el "...resultado de nuevas realidades estatales, gubernamentales y sociales"²².

Por otro lado, la gestión pública es la parte dinámica del gobierno, y se refiere a la manera de hacer las cosas por la administración pública. La movilización de recursos, la toma de decisiones y al aprovechamiento de instrumentos de planeación, programación, evaluación y sistemas de control, presupuestarios, contables y financieros.

La gestión pública se refiere a la actividad continua, que permite organizar al gobierno en la sociedad, a través de un conjunto de prácticas, comportamientos, procesos y resultados que reflejan la eficacia de un gobierno. "Las fórmulas de asociación, integración y cooperación se sustentan en que las realidades estatales no son autárquicas, sino se rigen por el intercambio de capitales, de mercancías, de monedas, la adquisición de tecnología como: la informática, la telemática, los microprocesadores y la robótica, los cuales dan cause a la alta tecnología en los procesos de trabajo"²³.

Hablar de la acción del Estado nos lleva a las capacidades del gobierno que se desarrollan en el ámbito político y público, donde lo que se busca es acrecentar su eficacia a través de una gestión pública encaminada a gobernar a la sociedad, a conseguir el bien común, prevaleciendo las libertades civiles y políticas y un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones; esto permite atender y entender las necesidades sociales y los requerimientos de la vida en comunidad.

La dimensión y el papel que lo público ha adquirido, como factor de progreso y bienestar social, y el modelo de gestión de las administraciones de los Estados modernos, no ha tenido el acoplamiento que la sociedad requiere, los esquemas de organización y funcionamiento son de una administración pública típicamente liberal, centrada básicamente en la ejecución de la ley sin considerar innovaciones y técnicas de gestión que incorporadas al sector privado han logrado una mayor competitividad y mejores resultados económicos.

²² Ricardo Uvalle Berrones. "La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica". p. 294

²³ Ibid. p. 296

2.2. El estado actual de la gestión pública

El ámbito donde se desarrolla la gestión pública son las instituciones, las estructuras y los procesos. Dentro de la gestión pública se da la coexistencia de relaciones verticales y horizontales de poder. Cuando hablamos de relaciones verticales se dice que es un gobierno cerrado, es decir, que la gestión pública no permite la interacción de los integrantes de la sociedad, dejando de lado las necesidades y requerimientos de ésta.

La gestión pública horizontal nos indica que hay interacción de la autoridad con los ciudadanos y la organización pública se ve girando en su conjunto alrededor de la sociedad y son impulsoras de proyectos más que instituciones administrativas de demandas. Las organizaciones son el aspecto central del gobierno, garantizando la persistencia de los programas públicos institucionalizando las actividades del gobierno, las instituciones son diseñadas para perdurar, "las organizaciones se crean para dar continuidad en el tiempo a un servicio o a una relación"²⁴. Las organizaciones públicas son las encargadas de proporcionar bienes y servicios públicos necesarios para el bienestar de la sociedad.

Es aquí donde la gestión pública se manifiesta, ya que es la encargada de movilizar los fondos públicos y los recursos humanos, encaminados a desarrollar los programas requeridos para la sociedad. Es a través de la movilización de recursos y procesamientos que se obtienen programas que se traducen en productos que llegan para satisfacer las demandas de la sociedad.

Dentro de las instituciones la gestión pública es la encargada de efectuar un conjunto de rutinas orientadas a la realización de objetivos, para realizar programas gubernamentales que transforman las intenciones políticas en acciones específicas de gobierno, encaminadas a satisfacer las demandas sociales, que supone al mismo tiempo consumo de recursos públicos.

Las instituciones han realizado procesos intensos de democratización y adaptación a las nuevas circunstancias del entorno social, tratando de acomodarse y proporcionar respuesta a las nuevas necesidades y demandas ciudadanas, caracterizándose por dar mayor énfasis en la

²⁴ Benito Nacif. "El Tamaño del Gobierno Mexicano", p. 106

interacción con la sociedad. Los problemas a los que se enfrenta la gestión pública como la práctica organizacional son de carácter genérico que están enmarcadas en un contexto organizacional afectado por un entorno altamente politizado.

La distribución de bienes y servicios no es la única función de las instituciones, tienen que proteger los derechos ciudadanos y la integridad de la ley, siendo representativa en el sentido de responder a las necesidades y demandas de la población, incluyendo a los diversos grupos que participan en el proceso democrático.

Como se dijo antes la gestión pública se desarrolla en un contexto altamente político, ya que existen diversos grupos que ejercen presión sobre quien toma decisiones, que afectan grandemente a las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático, reflejándose asimismo, en la satisfacción de las demandas hacia una parte de la sociedad, sin considerar las necesidades del total de la población.

Dentro de la gestión pública "se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos"²⁵, muy dinámicos que influyen claramente en su desempeño administrativo, requiriéndose el compromiso de operar de las instituciones únicamente basadas en las políticas públicas,²⁶ que son el resultado de procesos democráticos.

La gestión pública es entonces la que facilita el vínculo de la sociedad con el gobierno y muestra también el compromiso de éste con el pueblo al ofrecer resultados, dando cumplimiento a sus demandas y mostrando que es honesto, eficiente y consecuentemente democrático.

El gobierno necesita de un equipo administrativo el cual ejecute las órdenes, y la forma de ejecutar estas órdenes va a diferenciar a un gobierno moderno de un gobierno tradicional. La tendencia es a un gobierno que muestre "...aptitud para mejorar sus capacidades de respuesta"²⁷. Esto requiere, de instituciones que funcionen más bajo relaciones horizontales, es decir, que permitan la participación y sean

²⁵ Sonia M. Ospina Bozzi. Op. Cit., p. 47

²⁶ Proceso que comienza con la generación de ideas, seguida de la discusión política, se define como programa de acción asignando responsabilidades a organismos particulares para poner en práctica el programa, logrando los efectos o impactos logrados y finalmente la evaluación.. Ibid., p. 49

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p. 53

más receptivas a las demandas ciudadanas, dejando de lado las relaciones verticales que se caracterizan por ser de un gobierno cerrado, que no permite los procesos democráticos.

Esto hace que el gobierno y las instituciones estén más cerca de la vida ciudadana, dando posibilidades a la sociedad de acceder a la democratización del poder, rompiendo con feudos administrativos y cotos de poder. De esta manera se presenta la gestión pública como una necesidad de buen gobierno, incrementando procesos que le permitan cambios funcionales y de procedimientos, mejorando las estructuras y racionalizando de manera continua sus resultados.

Además, se requiere de un gobierno que anticipe y que formule una misión clara para acercarse a la comunidad, donde destaquen sus necesidades, en esencia, se requiere de un gobierno con bases democráticas que se hagan patentes en la gestión pública, "...la provisión de servicios por parte del gobierno tiene raíces democráticas asociadas con valores sociales, con el interés público y con las demandas impuestas por fuerzas políticas en el proceso democrático"²⁸.

La gestión pública esta inmersa en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares, conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan de alguna manera en la dirección del país. En el orden internacional se encuentra frente a un fuerte desequilibrio en la distribución del ingreso, crecimiento de la deuda externa, lento crecimiento de la inversión y el empleo. La presencia acentuada del Estado en actividades económicas y sociales, un acentuado déficit fiscal y problemas como : marginación pobreza, inflación y desempleo.

Los diferentes elementos que se combinan en el mundo y enmarcan los procesos dentro de los cuales deben moverse las sociedades, las organizaciones y los individuos, nos marca el camino y nos indica como "...prepararse para encararlas con los medios idóneos"²⁹, el gobierno debe permanecer a la expectativa para estar acorde a los retos de un mundo cambiante de modos de vida y relaciones vivenciales, que requieren de un fuerte compromiso de las organizaciones del Estado, encaminadas al desarrollo de la sociedad.

²⁸ Sonia M. Ospina Bozzi, *Op. Cit.*, p. 43

²⁹ Ricardo Uvalle Berrones. *Op. Cit.*, p. 57

No se puede negar que la globalización indica la expansión de los mercados, donde las innovaciones tecnológicas son un factor que no se puede soslayar para el desarrollo de los países. Es así, que la interdependencia que se origina es una condicionante y factor multiplicador en las relaciones de poder, para orientar los sistemas de toma de decisiones en la gestión pública.

Es una etapa donde el signo distintivo es la comunicación y el intercambio de información, se rebasan las fronteras de las naciones, identificándose las vivencias de la región; la interdependencia del mundo se acentúa cada vez más y sus relaciones están sujetas a la intensidad de los cambios y procesos de la humanidad. La globalización del mundo es la tendencia que orienta e influye el curso de los acontecimientos hasta descender al modo de la vida de los Estados.

Si la gestión pública es la manifestación de las acciones de gobierno, deben considerarse los efectos de la globalización. La gestión pública deberá entonces caracterizarse por ser efectiva a través de procesos abiertos, visionarios y constructivos, que conduzcan a resolver los problemas de las nuevas realidades públicas que los Estados han de enfrentar.

La gestión pública debe estar orientada a promover el desarrollo social y económico, la distribución de los bienes y servicios, la protección de los derechos ciudadanos, la integridad de los procesos administrativos y la representación popular en la toma de decisiones; dando como resultado la introducción de nuevos valores como la eficiencia, la efectividad, equidad social, la obligación de rendir cuentas y el valor de la justicia social.

Los intensos procesos de transformación del Estado indican la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones públicas en su estructura y la complejidad de su acción requiere que sea cada vez mayor, "...cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea"³⁰.

Las organizaciones públicas existen por una misión y una legalidad externas a ellas mismas, deben actuar con un lineamiento basado en

³⁰ Enrique Cabrero y David Arellano. "Análisis de Innovaciones Exitosas", p. 60

política pública³¹, en constante interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos. Las estructuras de poder de estas organizaciones se definen por entidades superiores, entidades estatales paralela, entidades no gubernamentales y por ciudadanos.

En el marco de estas transformaciones estatales el conflicto y el poder, tanto en el nivel político como en el interior de estas organizaciones, debe ser la causa para el mejoramiento de la acción y la decisión pública y su principal fuente de entendimiento.

2.3. La importancia de la función pública

Los constantes cambios de la vida moderna y esta nueva relación del público con el gobierno reclama capacidad y responsabilidad para enfrentar los nuevos retos. Uno de los instrumentos del gobierno de lo público son su cuerpo de funcionarios públicos que trabajan en las organizaciones gubernamentales "la función pública es el funcionario al servicio del público"³².

Desde el punto de vista de las organizaciones gubernamentales el funcionario público es un recurso, pero al mismo tiempo representa una fuente de beneficios para los que trabajan en el gobierno. La importancia de la calificación profesional del funcionario público es un requisito indispensable, ya que los programas gubernamentales están encaminados a proveer servicios especializados como la salud y la educación que requieren personal especializado.

La función pública es el medio para que el gobierno se acerque a los diversos públicos³³ de la sociedad, ya que es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima. Para servirla se requiere de vocación de servicio y responsabilidad que se haga patente con funcionarios honestos, eficientes y eficaces. "el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a 'administrar', sobre todo imparcialmente"³⁴. Pero no se puede negar que los funcionarios públicos están en ambientes

³¹ Por política pública entenderemos aquel instrumento utilizado por el gobierno para lograr sus fines políticos dentro del interés general. Poniendo especial cuidado en la selección de instrumentos y los medios utilizados para su evaluación. Sonia M. Ospina Bozzi, "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social", p. 49

³² Definición del Primer Ministro francés el 20 de octubre de 1988. citado por Ricardo Uvalle Berrones, Op. Cit., p. 72

³³ organizados y no organizados así como formales e informales

³⁴ Max Weber, "El político y el científico", p. 115

altamente politizados que pudieran ejercer presión sobre quien toma decisiones.

Los servidores públicos están inmersos en un conjunto de compromisos profesionales, éticos y culturales que son importantes considerar, ya que se conjugan con la transformación de la sociedad y sustenta al mismo tiempo la conservación sana y vigorosa del propio Estado, buscando lograr un impacto positivo en la sociedad.

El funcionario tiene que desempeñar su cargo con un alto grado de responsabilidad y honradez, considerando que lo que le está vedado es lo que le corresponde hacer al político y es bajo esta tónica que el Estado requiere de funcionarios públicos leales que ejecuten sus atribuciones precisa y concienzudamente.

La legitimidad del Estado ante la sociedad requiere que la calidad de los bienes y servicios cubran los requerimientos impuestos por una sociedad cambiante, en el beneficio común. Conjugación de democracia con eficacia son los nuevos requerimientos de la sociedad, que deberá considerar el Estado para recuperar la legitimidad de él mismo y sus instituciones.

Es indispensable que el aparato administrativo y los hombres que lo manejan evolucionen al igual que las circunstancias de una sociedad más activa, el reto es, que la función pública rompa la inercia hacia los cambios y busque nuevos caminos de comportamiento que le permitan la inserción en el nuevo marco social.

3. La Función Pública en México

3.1. Antecedentes

La nación mexicana en los años que corren de 1822 a 1910 se caracteriza por una gran inestabilidad política, en donde se dieron "...siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reforma, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía..."³⁵.

Históricamente, el proceso político de México, en términos generales, no ha transcurrido por los canales democráticos más que ocasionalmente, aunque las estructuras formales son democráticas desde el siglo XIX, la práctica ha tenido variaciones al autoritarismo³⁶. Lo que predomina es una gran desarticulación y pasividad de la sociedad civil, la centralización del ejecutivo, la desarticulación regional, ocasionando que en el centro de decisión exista el abismo entre el régimen legal y el ejercicio cotidiano del poder. Todavía hasta 1940 existe una gran centralización del poder ejecutivo y en él convergen todos los canales de información y parten las decisiones importantes, es decir, es el eje indiscutible de la política mexicana. Para estos tiempos no hay ninguna distinción, entre el cargo público y la persona que lo desempeña.

No existe una clara diferenciación entre la vida pública y la vida privada, ya que la línea que las divide está fusionada en una sola. Los cargos de la administración pública eran considerados como propiedad del funcionario, no hay una separación entre el cargo y la persona que lo ocupa, son utilizados los bienes estatales como su patrimonio privado. De esta manera, la lealtad individual es otorgada al gobernante que le ha pagado por los servicios prestados como servidor público, no existe lealtad a la presidencia como institución sino al que ocupa el cargo.

Todas las decisiones dependen de la voluntad de quien detenta el poder y la prebenda se convierte en este periodo en el pago a un servicio leal prestado, en el que tiene derecho el funcionario público a poseer el cargo para explotarlo de acuerdo a sus necesidades particulares.

³⁵ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, p. 3

³⁶ El autoritarismo se da cuando "...las autoridades tratan siempre de evitar, ... que los ciudadanos se movilicen por sí mismo con fines políticos ... toda movilización autoritaria representa desafío y un peligro". Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, p. 254

explotar los bienes estatales como su patrimonio privado. "Los presidentes...han procurado someter todas las funciones públicas a su voluntad en defensa de su interés propio"³⁷. Se paga de esta manera servicios profesionales y se convierten en propiedad privada de quien es titular de la función. Es decir, que la administración pública se convierte en propiedad del funcionario.

En este México convulsionado, los actores políticos no son los presidentes en turno, sino los caudillos, aunque a partir de Benito Juárez y Porfirio Díaz, la Presidencia de la República logra imponerse a la gran diversidad de autoridades regionales. La modernización³⁸ se presenta como una tentativa por devolver a la sociedad mexicana la posibilidad de romper con el pasado plagado de anarquía y dictaduras y acabar con la inmovilidad social "...la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura"³⁹.

Treinta años de dictadura y explotación de la sociedad mexicana la motivaron a buscar lo que se había olvidado, las grandes causas nacionales, por las que lucharon durante la Reforma, la Intervención y la República Restaurada y contribuir fundamentalmente a conformar el sentido del futuro de la colectividad mexicana. Y es la Revolución mexicana que devuelve al pueblo la conciencia histórica perdida y retoma el proyecto de país que emana de la Constitución de 1917.

Se fortalece el poder nacional como resultado de la transformación del poder personal y la sumisión de todos los elementos opuestos, orientar definitivamente la política del país por los rumbos de una verdadera vida institucional, pasando de la condición histórica de ser un país de un sólo hombre a la de una nación de instituciones y leyes. Estas instituciones orientadas al servicio de la sociedad.

Lo que se pretende es construir un Estado verdaderamente nacional y revolucionario que esté por encima de cualquier interés personal en pugna y pueda transformar en acciones el compromiso de la revolución, para poder satisfacer las necesidades y aspiraciones de las grandes

³⁷ Emilio Rabasa, Op. Cit., p. 111

³⁸ La modernización entendida como "...la acción operativa de dar forma o aspecto moderno a las cosas antiguas...representa un proceso de integración e innovación de un sujeto...frente a las condiciones cambiantes del entorno". Roberto Avalos Aguilar, "La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas : En Busca de un Nuevo Paradigma", p. 3

³⁹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, p. 111

mayorías, para llegar a transformar a México en un verdadero Estado nacional, auténtico y con presencia internacional.

La voluntad de un solo hombre no es suficiente para realizar las transformaciones que México requiere, es necesario crear instituciones. Estas son creadas para dar solución a los grandes problemas nacionales y pasar de un país de comunidades atomizadas y aisladas a un nación sólida, duradera e integrada, y tratar de dejar atrás un país empobrecido por la guerra y la explotación de sus habitantes.

Las instituciones formadas en el periodo posrevolucionario, buscan satisfacer las necesidades colectivas y por lo que no pueden ser estáticas. Deben adaptarse siempre a las necesidades de los ciudadanos y no correr el riesgo de anquilosarse y morir, su objetivo es satisfacer las demandas populares ya que los deseos de los hombres sólo pueden alcanzar realidad a través de instituciones.

En México, el poder político se va configurando con características que lo distinguen claramente y lo definen como un país de instituciones. Estas instituciones están por encima de los hombres que ejercen la función pública sólo temporalmente, aunque no puede negarse que con el tiempo se pasa del autoritarismo del caudillo revolucionario al autoritarismo institucional de la Presidencia de la República.

La creación de un partido con carácter nacional es el medio para construir un frente revolucionario que aglutine a las grandes y pequeñas facciones en que se divide la nación después de la revolución, los grandes oligarcas del campo y la ciudad con grandes intereses creados especulan contra el régimen revolucionario, un partido nacional que sobrepusiera todos los interés individuales al gran interés colectivo.

3.2. La politización de la función pública

Con la creación de este partido político⁴⁰ - Partido Nacional Revolucionario - se empezaría institucionalizar los intereses políticos de los obreros, de los campesino y de la clase media. Este, se integra en un principio por una coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional. Posteriormente, se integra por cuatro sectores :

⁴⁰ Al Partido Político se le denomina como "... asociaciones de ciudadanos que miran a la conquista o a la conservación del poder político". Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, p. 42

campesino, obrero, clase media y por el sector militar, que desaparecerá con la primera reforma del partido en 1938. Y así se va configurando y cambia de Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana que se define con gran rapidez como la principal organización política del país.

Es hasta 1946 en que se convierte en Partido Revolucionario Institucional, y se muestra como un instituto dispuesto a aglutinar a las grandes masas de trabajadores mexicanos. Este partido, promueve la conciliación de clases, a las cuales organiza en tres sectores bien definidos : agrario, obrero y popular.

En este periodo posrevolucionario no se puede negar que la estabilidad política, bajo la que opera la movilización total de la sociedad, es la base del desarrollo logrado durante los primeros años. El elemento que define este proceso que es capaz de lograr la colaboración de los diferentes actores de la sociedad en un rígido modelo político es que todos los grupos y sus conflictos se han institucionalizado.

Los grupos organizados de los sectores : campesino, obrero y popular son reconocidos jurídicamente por el Estado y se establece una alianza. Se caracteriza porque los dirigentes de éstos grupos los representan y al mismo tiempo manejan sus intereses, propiciándose una relación directa entre los representantes de las organizaciones y el Estado, pero siempre vistos como instituciones. De esta manera, el tratamiento de favor o privilegio se ha institucionalizado. Las alianzas se conciben como unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones, con lo cual, ciertos puestos públicos, curules, subsidios, prestaciones para obreros, tierras o créditos para los campesinos se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad al régimen, en razón de que "... los intereses colectivos ... valen mucho más que los intereses personales"⁴¹. La separación entre lo público y lo privado ha quedado establecido.

Y esto queda manifiesto en palabras de Elías Calles : "... ni la Administración Pública es una institución de beneficencia, ni los altos funcionarios del gobierno tiene el derecho de favorecer con los fondos del Erario a los parientes, amigos o partidarios político. El ideal consiste en colocar los servicios públicos sobre una base de eficiencia ..."⁴².

⁴¹ Ana Ma. León de Palacios. Plutarco Elías Calles. p. 137

⁴² Ibid., p. 21

Éstas muestran claramente como se concibe a la administración pública en el periodo posrevolucionario.

Es el presidente Lázaro Cárdenas quien deja a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente y termina en definitiva con el caudillismo y el poder personal, encamina el desarrollo de la nación mexicana por la línea de las instituciones. Para 1940 la figura del presidente-caudillo termina y se perfila en su lugar la figura de la presidencia como institución, que representa para la época un gran avance en la modernización política del México contemporáneo.

El autentico poder político, del gran partido político que naciera en 1929, surge de los sindicatos, la organización campesina, la organización obrera, las organizaciones populares, la burocracia, las empresas paraestatales, el ejército y la policía. Este gran poder tiene mucha influencia a la hora de ordenar el proceso de asignación de los puestos públicos dentro del grupo revolucionario. El sistema de partidos que existe para 1940 lo ocupa preponderantemente el Partido Revolucionarios Institucional, "... no es un auténtico partido político sino una organización cuasigubernamental"⁴³.

La separación definitiva entre vida pública y vida privada queda señalada cuando las uniones entre el poder público y los hombres fuertes quedan finiquitas para siempre, el ejército era ya una institución, un organismo independiente y unido políticamente al Ejecutivo.

El periodo de modernización del país se caracteriza por tener un gobierno fuerte, el Estado pasa del régimen de caudillos al presidencialismo, fundado en el poder de hecho, el poder se institucionaliza como presidencialismo constitucional, el poder deviene directamente del cargo, es decir, el poder presidencial se despersonaliza y adquiere independencia del poder de la persona y así sera siempre y ante cualquier circunstancia un presidente fuerte, definiéndose el poder de la institución presidencial.

Con estas nuevas instituciones y con miras a un sistema político moderno conviven formas tradicionales de relación política. El compadrazgo⁴⁴, el servilismo⁴⁵, el arribismo⁴⁶ y el nepotismo⁴⁷;

⁴³ Lorenzo Meyer. *Liberalismo Autoritario*, p. 26

⁴⁴ Actitudes de los funcionarios públicos con la que favorecen desde su posición a sus allegados de manera que los beneficie.

representan una forma de relación política que constituyen formas de dominación y de manipulación masivas ; como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza.

El presidente lo puede todo, tiene un poder sin límites y esto va acompañado del desprestigio de todos los demás poderes constitucionales, no tiene otro camino que aceptarlo sin reservas u oponérsele sin reservas. Este poderío presidencial esta apoyado en una enorme capacidad del gobierno para movilizar globalmente los recursos y casi de golpe toda la sociedad institucionalizada, bajo su mando directo, el autoritarismo exige que la movilización del poder sea completa. A este poder se le llama autoritario en razón del conjunto institucional que lo conforma y más que la eficacia del poder, son sus dimensiones gigantescas que lo promueven.

Diversas son las formas que el Estado ha utilizado para eliminar adversarios. El Congreso se encuentra dominado por el partido gobernante, originando que los legisladores estén faltos de independencia y del poder propio que les confiere la Constitución, pareciera que ha sido electo, no para responder a las bases sociales de donde proviene, sino legislar en favor del poder aplastante de la maquinaria del Estado.

Pareciera que la única forma de escalar posiciones dentro de la estructura de la administración pública, es mediante la utilización de prácticas tradicionales como el servilismo y el arribismo, los hechos lo demuestran ya que la mayoría de las veces todo aquel funcionario público que desee hacer carrera dentro de las estructuras del poder, deben mimetizarse y profesar de manera definitiva con la ideología del grupo gobernante, sin importar su interés individual ya que priva el interés del grupo político.

El funcionario público no es a los ciudadanos que debe su poder sino a sus superiores en la jerarquía, a quienes les debe lealtad, aunque muchas de las veces hayan llegado al poder por la vía electoral, esto

⁴⁵ Término utilizado para denominar a aquellos funcionarios públicos que son muy serviles, dóciles, obedientes, aduladores y obsequiosos con sus superiores para obtener algún tipo de canongias.

⁴⁶ Término utilizado para denominar a aquel funcionario público que asciende y progreso de prisa utilizando procedimientos no establecidos.

⁴⁷ Práctica en la que incurren altos funcionarios al designar de manera arbitraria a sus familiares y allegados para ocupar cargos públicos sin tomar en cuenta sus méritos y habilidades.

quiere decir, que siguen predominando estructuras de autoridad y relaciones políticas que respondiendo a una lógica más corporativa⁴⁸ que profesional. Esta lógica esta sustentada en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina del grupo, no responden a requerimientos de la función y son puestos por encima de los requerimientos del puesto.

Todo esto originado por un sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y que responde a una identidad personal del subordinado con el líder formal de la organización pública, se consideran elementos inseparables para el desarrollo profesional ; en consecuencia , la lealtad y la disciplina ocupan un lugar principal en los valores deseados para todo profesional de la administración pública, muchas de las veces es más importante que las mismas aptitudes o las habilidades del especialista.

La lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales son los elementos más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, basado en la construcción de espacios de reconocimiento político explícitos. La mecánica es convertir sus funciones asignadas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de favores públicos y apoyo político, y "... utilizar el empleo público para obtener el poder político"⁴⁹.

El proceso de democratización que ha seguido el México contemporáneo plantea la necesidad de reformar al gobierno en busca de una mayor profesionalización , es un hecho cada vez más evidente que el gobierno esta obligado a mostrar de manera transparente y pública el uso de los dineros públicos, claramente validados por procedimientos y justificados por su utilidad social.

3.3. Hacia la institucionalización de la función pública contemporánea

A partir del movimiento revolucionario, a principios del presente siglo, el gobierno federal se ha preocupado por la conformación de una carrera laboral. En la etapa posterior a la Revolución mexicana se empieza a configurar un servicio civil que sea adecuado y propicie el desarrollo del

⁴⁸ "El Estado determina las estructuras de la corporación y nombra los cuadros y es el único que tiene el poder de decisión", *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 322

⁴⁹ Mauricio Merino, "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública", p. 9

aparato administrativo, para 1917 ya se habla de servidores públicos y no de funcionario federal como se hacia antiguamente.

La Constitución Federal de 1917 no establece ninguna disposición en materia de servicio público y hasta 1931 con la Ley Federal del Trabajo se estatuye que las relaciones entre el Estado y sus servidores público se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieron. Basado en lo anterior se expide el 9 de abril de 1934 un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, éste incluye a las personas que desempeñan empleos, cargos y comisiones en las diferentes dependencias para verificar que se lleven a cabo estas disposiciones. Para 1932 se introduce la clasificación de los funcionarios en trabajadores de base y trabajadores de confianza, clasificación que hoy tiene plena vigencia. En 1935 se establecen los exámenes de competencia cada dos años únicamente para los trabajadores de base.

En 1938 se fija una regulación más completa de la relación entre el Estado y los servidores públicos al expedirse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se reglamenta con amplitud la relación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, aunque quedan excluidos de dicha reglamentación los trabajadores de confianza y los militares. Incluyó normas sobre sus derechos, la jornada de trabajo, los descansos y los salarios. Señaló el establecimiento de escalafones para la realización de los ascensos de los trabajadores. Reguló que se integraran a un Sindicato y la no prohibición de paros o huelgas las que reglamentó.

Ya para 1941 se emite otro Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el que se conservan las mismas disposiciones que se establecen en el de 1938, quedando abrogado éste. En esta evolución, un paso muy importante se logra con la creación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal en 1960, con el cual los derechos de los trabajadores se elevan a rango constitucional, estableciéndose los derechos burocráticos sobre la jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales.

Y en 1963 se amplía la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores a través de la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Se mantiene la distinción entre trabajadores

de base y trabajadores de confianza, aunque los trabajadores de confianza quedan excluidos de este principio ya que carecen de un estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, no tiene derecho de inamovilidad como los trabajadores de base y quedan excluidos de este régimen. También establece los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias e instituciones gubernamentales.

Queda también establecido el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como la única autoridad competente para dirimir las controversias entre el Estado y sus trabajadores. En 1972 se reforma y adiciona el apartado "B" del artículo 123 Constitucional a fin de constituir depósitos financieros en favor de los burócratas y establecer sistemas de financiamiento para adquirir una casa-habitación.

En 1975 se establece mediante acuerdo presidencial las normas y mecanismos para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos. Otro aspecto importante que no ha dejado de preocupar al gobierno federal es el relativo a los premios, estímulos o recompensas para lo cual se establece la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles, que tiene por objetivo reconocer el buen desempeño de los trabajadores.

En lo que ha seguridad social se refiere, en 1947 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, la que se orienta a extender la magnitud de las prestaciones, el mejoramiento de las existentes y el incorporar a un mayor número de trabajadores al régimen de seguridad social, quedando abrogada la expedida en 1925 que tenía como propósito integrar un sistema de seguridad social. Este régimen de seguridad social alcanza su mayor auge cuando en 1959 mediante una ley se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el que se incrementaron los derechos y servicios para los servidores públicos.

En cuanto al desarrollo administrativo se refiere en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública teniendo como tarea regular el crecimiento del aparato administrativo y dotarlo de un plan general de desarrollo. La comisión presenta un informe sobre el estado que guardaba la administración pública, en donde se destaca la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del personal público, y la importancia de establecer una política general con normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores, en lo

que se refiere a ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo, y comprender desde el ingreso hasta su salida del sector público. Señaló también que el que no existiera un mecanismo de planeación de personal determinaba que no se establecieran los requerimientos ocupacionales por sector y niveles jerárquicos.

Los sistemas promocionales o escalafonarios estaban perfectamente regulados en su base jurídica pero se distorsionaban generalmente en la práctica. También señaló que no existe un sistema de remuneraciones y prestaciones que abarcara a la totalidad del gobierno federal.

Hasta 1971 esta Comisión realiza una serie de recomendaciones que propician significativas aportaciones a las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal en el periodo de 1971-1976, formulado por la Secretaría de la Presidencia, a través de la Dirección General de Estudios Administrativos y contiene los estudios y diagnósticos realizadas hasta 1971 cuando por acuerdo presidencial se establecieron las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, dirigidas a obtener los niveles óptimos de eficacia en los trabajadores del sector público, seleccionando y capacitando adecuadamente al personal

Con el propósito de dar validez a lo anterior se crea por acuerdo presidencial, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en 1972 que se encarga de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurando el aumento de la eficiencia, y establece normas y criterios en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Previo a esta comisión se establecieron el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación que darán apoyo a la Comisión de Recursos Humanos. En 1971 y 1973, se ordena promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores del Estado en coordinación con el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado, apoyándose en el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, creado por su junta directiva en 1970, en 1972, queda establecida la semana laboral de cinco días.

En 1977 por acuerdo presidencial se establece el procedimiento de reubicación y reasignación de personal originados por las

modificaciones a la Ley Orgánica efectuadas en 1976. En 1978 el Titular del Ejecutivo expide otro acuerdo que establece con carácter permanente el mecanismo de reubicación y reasignación de personal. Las medidas de reforma del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal se apoyan en la expedición del acuerdo presidencial de 1977 que modifica la estructura de esta Comisión de Recursos Humanos para adecuarla a los cambios realizados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta comisión realiza un estudio plasmado en un documento denominado Los Escalafones del Sector Público Centralizado, esto permite un mayor acercamiento a un servicio civil en la Administración Pública. En el mismo año se establece un sistema de trabajo que permita realizar coordinadamente las actividades de cinco días y de 7:00 a las 19:00

En 1982 se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal cuyas acciones están encaminadas a la instalación del servicio civil de carrera. También se sustituye el Catálogo de Puestos por un Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, se señalan las características de cada puesto y las funciones que debe desempeñar y los requisitos que debe cubrir el titular. No se indica cual va a ser el sistema de acceder a ellos, no se considera el mérito y la capacidad.

En 1983 se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, órgano que se encarga de planear, normar y sistematizar la función pública, se rige por criterios del mérito, la seguridad y la permanencia en el empleo e igualdad de oportunidades ; elementos indispensables para mejorar la gestión pública de la nación. Se reforma en 1992 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos encaminada a perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse para lograr un mejor desempeño y adaptar su creatividad, desenvolvimiento e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos que vive la nación. Por ello, se implementa el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000⁵⁰, en el que se plantea la transformación y mejoramiento del

⁵⁰ El objetivo de este programa en cuanto profesionalización de la función pública postula que "Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos...se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio

recurso humano, constituyéndose en objetivo fundamental para el desarrollo administrativo del sector público, señala que las medidas tomadas para el establecimiento del servicio civil han sido insuficientes para mejorar el resultado de la gestión pública.

Para corregir esto, el 28 de abril de 1998 se envía al Senado de la República una Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada. En dicha iniciativa se establecen los principios rectores para la instauración de un servicio civil de carrera, encaminado a eliminar gradualmente problemas de eficiencia y desempeño de los servidores públicos.

Se pretende medir la eficiencia de los servidores públicos mediante la calificación de resultados, combate a la corrupción a través de incentivar el trabajo honrado, eficiente y responsable. Se promueve un sistema de rendición de cuentas con la evaluación del desempeño, premiando el trabajo eficaz y comprometido y busca el compromiso del servidor público con la función pública. Este sistema de profesionalización pretende implementar un sistema claro y transparente en el reclutamiento y selección del servidor público, que se base en la competencia justa y equitativa, que responda a la capacidad y responsabilidad y mérito individual.

Propone también un sistema de capacitación permanente para que se actualicen en conocimientos y tecnologías acordes al momento actual, y un sistema de evaluación que obligue a los servidores públicos a realizar exámenes de oposición para aspirar a ascensos o mantenerse en el puesto.

Con la implantación de un servicio civil de carrera se obtendría la continuidad en las políticas de gobierno y la permanencia de los servidores públicos que demuestren capacidad y honradez. Esto nos llevaría a tener una administración pública más eficiente, ya que se reducirían los costos de operación, garantizando que los puestos sean ocupados por los más aptos y comprometidos con el servicio público y con la institución. Bajo estas condiciones la beneficiada es la sociedad, ya que se propiciaría una mejor relación entre ésta y el servidor público.

Esta iniciativa de Ley plantea esquemas de remuneración, promoción, e incentivos basados en el mérito y en la capacidad profesional encaminados a dar seguridad en el empleo y mejores condiciones de trabajo. Lo que se pretende también es regular la administración de recursos humanos a través de incentivos, capacitación y entrenamiento basados en la competencia, así como establecer principios de eficiencia, mérito y rendición de cuentas de los servidores públicos.

La preocupación que ha existido en el gobierno federal por profesionalizar a los funcionarios públicos ha perdurado desde 1917 a la fecha, ha seguido un largo proceso histórico en el que se ha buscado desarrollar en los servidores públicos: convicción de servicio, responsabilidad en el trabajo, honestidad y deseo de superación, todo esto encaminado a servir mejor a la sociedad con funcionarios públicos más capacitado y profesionalizado.

4. El Servicio Público Moderno

4.1. La profesionalización del servidor público

La profesionalización es la habilidad de conjugar las funciones públicas deseables con el personal idóneo para desempeñarlas, enlazando los conocimientos teóricos y la realidad concreta, es decir, la vinculación de lo teórico con lo práctico. Debe existir "... transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público, para asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores ..." ⁵¹. La profesionalización de la función pública son lineamientos de cada organización que marcan los criterios a considerar en lo relativo a: reclutamiento, selección, promoción y desarrollo y la estabilidad en el puesto.

En México, la nueva relación Estado-sociedad requiere de la credibilidad ciudadana en sus instituciones, planteándose procesos auténticos de cambio, surgiendo la necesidad de modificar patrones existentes dentro de la administración pública mexicana con matices claros de eficiencia y honradez de los servidores públicos, estos deben ser capaces y sensibles a la demanda de la sociedad. Si consideramos al servidor público como el elemento esencial para promover el cambio que exige la reforma del gobierno, la profesionalización de sus recursos humanos surge como la determinante para garantizar una mejor respuesta a las necesidades sociales con una visión más amplia de la responsabilidad pública.

La necesidad de fortalecer el papel de la administración pública aprovechando adecuadamente el potencial de los recursos humanos, para cumplir en una mejor forma el servir a la sociedad con eficiencia y profesionalismo, y al mismo tiempo contribuir a mejorar cualitativamente la función del gobierno través de mecanismos que den respuesta a los problemas sociales. Considerar al servidor público como el elemento del cual depende directamente el éxito de la función pública y pieza central del quehacer gubernamental y administrativo, con aspiraciones a una verdadera profesionalización de la función pública.

No podemos soslayar que una parte importante de la acción del gobierno es la formación, entrenamiento y rendimiento profesional de sus servidores públicos, y que esto exige destreza. Los servidores

⁵¹ Mauricio Merino, "La Profesionalización del Servicio Público", p. 16

públicos son corresponsables en el éxito o fracaso de la administración pública, por eso, la acertividad en la toma de decisiones, la eficiencia y el bienestar generalizado es la tarea de los servidores públicos; sin olvidar que la función pública es el mecanismo que promueve el cambio para su modernización.

La idea de tener una visión más productiva de la función pública se enfrenta a que no existe compatibilidad entre una remuneración justa y al mismo tiempo motivante, de igual manera no existe una promoción profesional basada en el mérito, tampoco se reconoce la experiencia y competencia laboral y la existencia de sistemas de evaluación plagados de subjetividad; aunado a esto, no existe un sistema de capacitación que se rija por la resolución de problemas concretos de la institución y del individuo.

Además, el funcionario público se desempeña en un entorno altamente politizado⁵² y una constante contradicción por los diferentes intereses de los grupos de poder, por ello las decisiones en materia de recursos humanos son favorables al grupo de poder dominante dentro de la organización y esto afecta de manera determinante el grado de actividad global de ésta con respecto a las estrategias de desarrollo de los funcionarios públicos.

La profesionalización del servidor público se ha constituido en un compromiso político reiterado de todos los gobiernos del México contemporáneo, con el sello distintivo en este largo proceso de promover el cambio hacia la modernidad de su aparato administrativo, aunque las metas y los enfoques han variado de presidente a presidente, y éste proceso de profesionalización es paulatino y no lo abarca todo de una vez, sino debe considerar los límites y los obstáculos que deberá enfrentar este proyecto a cabo a largo plazo y llegar a lo que realmente es posible, la profesionalización de la función pública.

La profesionalización no es algo que se pueda instaurar por decreto, su implementación debe ser paulatina e identificar concientemente las organizaciones más importantes del sector público que son susceptibles al cambio. La profesionalización de la función pública es fundamental en

⁵² "...la organización pública es un campo de actividad política...que se juega en toda la organización". Mercedes Iacoviello, "El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas", p. 294

un proceso de consolidación democrática y la voluntad política en pro de un servicio público profesionalizado es determinante en este proceso.

Como proyecto de estrategia de cambio, la profesionalización de la función pública, es un elemento de ocupación profesional de los puestos de las organizaciones gubernamentales a través de "...un prolongado proceso de aprendizaje ...de alto grado de abstracción, sistematización y formalización"⁵³, como elemento transformador de la profesionalización tradicional mexicana a una nueva profesionalización que pueda influir sobre la realidad y modificarla ante las nuevas circunstancias contemporáneas, para lograr la eficiencia y eficacia del servidor público.

4.2. Hacia la profesionalización del servicio público

Es innegable la capacidad creadora de los seres humanos y ésta debe servir al desarrollo social y de las organizaciones y ser considerada como punto central de reflexión y creación en el intercambio de bienes y servicios de la organización con la sociedad. El camino seguido para llegar a la profesionalización ha sido un proceso que se inició aproximadamente en la década de los años treinta, ha sido una tarea ardua y minuciosa, y que nunca como ahora se han reunido tantas condiciones favorables para la profesionalización del servicio público.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea a la profesionalización de los servidores públicos como un elemento para lograr un mejor desempeño, adaptando su actividad, creatividad e iniciativa a los diferentes cambios estructurales y tecnológicos puestos al servicio de la sociedad y así llegar a la eficiencia demandada por la sociedad. Plantea que los cambios que la sociedad demanda de la administración pública requieren una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes y vencer inercias que requieren atención urgente, como la dignificación y desarrollo del servidor público.

El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 señala también que en los recursos humanos recae el potencial para promover el cambio hacia la profesionalización, y debe tener en cuenta los

⁵³ Francisco M. Suárez. "La naturaleza compleja de la profesionalización de la administración pública", p. 106.

principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y un enfático rechazo a la corrupción⁵⁴ y al abuso de funciones⁵⁵.

En la actualidad el servidor público carece de un ambiente laboral que estimule y haga compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, aunada a esto, las diferencias existentes entre trabajadores de base y de confianza impiden el desarrollo de ambos de manera armoniosa vistos en su conjunto. Los primeros tienen el ascenso restringido a la alta escala organizativa y por ende salarial, aunque cuentan con un estatuto que los protege; los segundos tienen mejores niveles de ingreso pero carecen de un sistema de desarrollo y crecimiento en el empleo y de indemnización al momento de dejar la función pública, ya que no cuentan con un estatuto propio.

En la capacitación de los servidores públicos no existe un método de evaluación requerido para el desempeño de los puestos específicos, no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales, así como tampoco es acumulativa y personal. Al mismo tiempo, no existe un sistema de adiestramiento integral y esto ocasiona altos costos, duplicación de tareas y dilación en alguno de los elementos de la cadena organizacional.

Las numerosas y constantes remociones de los funcionarios públicos origina que se pierdan capacidades, la experiencia acumulada y se retomen los avances alcanzados en los programas públicos, se carece de una memoria donde se puntualicen las experiencias positivas y negativas del trabajo cotidiano, el incremento en los costos de administración y una alta burocratización de los recursos humanos es la tónica que caracteriza en estos momentos el ambiente de la función pública.

En cuanto al sistema de ética que debe regir a cualquier servidor público presenta deficiencias que no permiten erradicar las conductas irregulares o la corrupción, a pesar de estar regidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que existe un alto grado de burocratismo y deficiencias orgánicas y de procedimientos en el control interno, imposibilitando proceder a fincar responsabilidades a los responsables de cometer el ilícito, y se ha evitado profundizar en un

⁵⁴ La corrupción es considerada como el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales, en oposición a los intereses de la colectividad. *Diccionario de Política y Administración Pública*. p. 323

⁵⁵ El abuso de funciones consiste en sustituir el interés público por el interés privado. *Ibid.*, p. 6

estudio sistemático de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y sobre todo de aquellos que laboran en áreas administrativas.

La profesionalización ha sido una preocupación constante de los gobiernos, pero ha tenido un carácter excluyente ya que en las experiencias que existen hasta el momento únicamente "... se han abocado a incluir esfuerzos de profesionalización sobre todo para funcionarios de las áreas sustantivas, dejando fuera a los funcionarios encargados de las tareas de apoyo"⁵⁶. Sin embargo, para seguir en el camino de la profesionalización es necesario considerar al funcionario público en su conjunto, sin hacer distinciones de ninguna clase: operativo y normativo; base y confianza y político y administrativo.

En lo que a reclutamiento, selección e ingreso se refiere este se efectúa de manera centralizada por el órgano instituido para este propósito, en algunos casos, se establecen períodos de prueba e inducción al puesto a través de cursos que varían en su duración. Pero en esencia se carecen de mecanismos que regulen estos procesos. En la mayoría de los ascensos predomina una estructura vertical, esto quiere decir, que el funcionario sólo al ascender a una mayor categoría o nivel tiene posibilidades de mejorar su remuneración.

Los cursos de capacitación no se crean con carácter obligatorio, se deja a la libre elección del personal, desaprovechando con esto la oportunidad de obtener un ascenso o promoción. La capacitación se lleva a cabo sin una visión estratégica a largo plazo y sin detectar las necesidades en esa materia dentro de la organización.

En lo que al sistema de evaluación se refiere se carece de procesos que identifiquen a los funcionarios que no cubren los niveles mínimos requeridos para un buen desempeño, de la misma manera que no se cuenta con sistemas adecuados para calificar la actuación, derivando en una inmovilidad burocrática⁵⁷ para los trabajadores de base ya que el sistema actual que evalúa su desempeño no necesariamente se traduce en la salida del funcionario del servicio público, y se ampara en la legislación laboral. Contrariamente a esto, el trabajador de confianza no cuenta con la seguridad en el empleo, y ocasiona una acentuada

⁵⁶ Foro Nacional : *La profesionalización del Servicio Público*, p. 23

⁵⁷ "...La imposibilidad de que ciertos funcionarios puedan ser separados de sus cargos o trasladados ..."
Diccionario de Política y Administración Pública, p. 257

inestabilidad por la seguridad de permanencia en el puesto, no existe una indemnización al momento del retiro de la organización.

En lo que ha estímulos y recompensas se refiere los programas existentes adolecen de fallas en su diseño ya que no se considera la disponibilidad presupuestal o son asimilados de manera permanente al salario. Las condiciones de retiro de los servidores públicos en la mayoría de las veces no son objeto de indemnización. Los sistemas de compensación existentes son similares para un mismo nivel jerárquico sin considerar la complejidad y los riegos particulares de cada puesto.

La profesionalización de la función pública es un proceso que no se puede detener y que debe considerarse irreversible en el proceso de modernización del México contemporáneo, "... para dar concreción con métodos y procedimientos a políticas que ayuden a alcanzar resultados socialmente favorables"⁵⁸.

4.3. La profesionalización de la función pública

México esta inmerso en un proceso dirigido a consolidar su régimen democrático desde hace ya varias décadas. Si estos cambios continúan es importante que la función pública sea considerada en términos de eficacia en sus proceso y seguridad en el empleo, y viene a ser la profesionalización de la función pública⁵⁹ el camino que debe emprender para una buena acción de gobierno.

El servicio público debe revitalizarse mejorando sus capacidades, habilitando a los responsables y ejecutores de las decisiones, dotándolos de medios que contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental. Las nuevas realidades⁶⁰ a las que se enfrenta, lo obligan a revisar el estado que guarda su profesionalización, vista como un proceso continuo, dominando preponderantemente por la creatividad

⁵⁸ Foro Nacional : **La Profesionalización del Servicio Público**, p. 42

⁵⁹ Profesionalizar para nosotros significa idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan ; transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público, para asegurar que realmente lleguen, permanezcan y ascienda los mejores y no sólo los más cercanos ; profesionalizar para evaluar el desempeño y premiarlo sólo cuando realmente sirva a la sociedad, y no a intereses políticos inmediatos de cualquier signo...", Mauricio Merino, Palabras pronunciadas en la inauguración del Foro Nacional : **La Profesionalización del Servicio Público**, p. 15

⁶⁰ "Es influida por los tiempos políticos, económicos, sociales y culturales que explican la relación compleja del gobierno con los ciudadanos", Ricardo Uvalle Berrones, **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**, p. 78

y la realidad ; que la lleve a transformar y desarrollar a la sociedad. La profesionalización debe contribuir a que la función pública sea más eficaz en cuanto que evite la práctica de los sistemas de botín⁶¹ y de prebenda⁶², a través de propiciar y desarrollar la competencia y las capacidades individuales. La transformación y mejoramiento del recurso humano se constituye en objeto fundamental para el desarrollo administrativo del sector público.

El reclutamiento con una visión política se basa en una trayectoria a largo plazo que haga viable un proyecto nacional, y el proyecto de gobierno consustancial a la legitimidad del Estado, la racionalidad y viabilidad en la materialización de las propuestas gubernamentales. El reclutamiento se debe basar en sistemas libres de ideologías, apartidista en su función y en la toma de decisiones imparcialidad, lo que no quiere decir que sean apolíticos ni neutrales, ya que esto supondría que no se identifiquen con las demandas sociales.

La función pública debe protegerse de la lucha por el poder y presentarse como el medio estabilizador, que garantice la función del gobierno sin interrupciones. Es indiscutible que la administración pública realiza tareas políticas, pero esto no significa que sus tareas sean partidistas.

El reclutamiento debe basarse en metodologías claras y objetivas que aseguren que la aceptación del personal se basa en el mérito, que incentiven al servidor público con criterios de permanencia y desarrollo profesional, independientemente de preferencias partidistas o contactos personales. En consecuencia el ingreso al sector público requiere que sea a través de una competencia abierta y justa, tanto para candidatos internos como externos, otorgando la plaza al mayor mérito, originando una selección objetiva.

También el reclutamiento debe considerar el diseño e instrumentación de un protocolo que manifieste la vocación de servicio del aspirante a ingresar al sector público. En lo que se refiere al personal operativo se requiere la implantación de programas de reclutamiento a corto y mediano plazo. Para los mandos medios una instancia profesional y plural que los regule y un estatuto propio..

⁶¹ Concepto utilizado para describir la práctica de considerar los puestos públicos como recompensa para el partido político triunfador de las elecciones, *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 167

⁶² Término que se utiliza para describir la retribución material de los cuadros administrativos como premio por su solidaridad con el titular del poder, Max Weber, *El político y el científico*, p. 88

La capacitación ha sido vista de manera tradicional como un instrumento en la administración de los recursos humanos. Bajo las nuevas condiciones del mundo contemporáneo se requiere ver a la capacitación más que como un instrumento, como un elemento de política de gobierno y que constituya un elemento destacado en la conducción del personal y de la gestión de la organización. Es un imperativo la necesidad de "... emprender acciones de capacitación destinadas a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos"⁶³, que integran a la administración pública.

En todas las organizaciones públicas se trabaja con individuos que responden a la diferentes circunstancias que justifican su existencia, este proceso de formación se sustenta en la conjunción de las necesidades, intereses y problemas de los individuos con las organizaciones, incluyendo la educación formal como el camino previo obligado, pero sin dejar de considerar que este proceso de formación debe ser permanente y continuo a lo largo de la vida. Ya que el sistema educativo formal no llega a satisfacer la totalidad de las necesidades de las organizaciones y de las personas, la capacitación viene a complementar la actualización de conocimientos y habilidades.

De igual manera deben considerarse los errores que se den al momento de realizar la función pública para ir configurando un sistema de retroalimentación, basado en el aprendizaje realista, es decir, aprender de los errores y desempeñarse mejor considerando experiencias acumuladas y provechosas, evitando que las realidades de la vida pública y política la rebasen.

Al ingresar a la organización pública se requiere de un proceso de adaptación activa entre los intereses de la organización y del individuo, permitiéndole identificar a partir de la motivación la función de la organización pública frente a la sociedad, esto le ayuda a identificar el tipo de respuesta que debe brindar a la sociedad y cual va a ser su rol en la organización "...desde las necesidades, intereses y problemas de la realidad social y de la organización, en conjunción con las motivaciones y las posibilidades del individuo...incorporado en un proyecto personal, donde se conjugan su identidad personal y profesional"⁶⁴, esto no lleva a asegurar la lealtad institucional en favor

⁶³ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p. 35

⁶⁴ *Ibid.*, p. 98

del interés público, sin soslayar el proyecto de vida del funcionario público.

La formación de los servidores públicos es considerada desde el ingreso a la organización, definiendo los requerimientos para el ingreso a la función en forma clara, previa y debidamente analizada, para integrarla a un trabajo en equipo donde todos los participantes son pieza fundamental. Se asegura que el ingreso permanencia y promoción a la función pública sea con base en méritos plenamente comprobados.

El perfeccionamiento tiene el propósito de contribuir a clarificar las reglas de juego en las políticas de promociones y ascensos, para que cada persona tenga perspectivas de desarrollo profesional y presenta la oportunidad de pasar al desempeño preparado, capacitado, con los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos. El perfeccionamiento lleva a la organización pública a una "...movilidad lógica...que pasaría a estar regulada por este proceso de definiciones...previa a los accesos de nuevos cargos, capacitando...y regulando, aportando cristalinidad y legitimidad"⁶⁵ a los procesos de ascensos dentro de la organización pública, definidos por los criterios generales que en materia de política de recursos humanos se establezca en la organización, asegurando de esta manera la continuidad en las tareas de gobierno.

Dentro del proceso de profesionalización de los funcionarios públicos la capacitación es considerada como instrumento por medio del cual se da respuesta a problemas concretos de la organización, permitiendo tener la capacidad de respuesta a situaciones cambiantes y complejas determinadas por problemas del contexto social. Esto brinda una oportunidad de capacitación a la medida del servidor público y de sus posibilidades y contribuye al mismo tiempo a su superación, reconociendo los requerimientos de la tarea, de la función de la organización y articuladas con las necesidades de los individuos "...la capacitación contribuye claramente a promover y consolidar el clima organizacional, demostrando de esta forma una nueva variable al servicio de la gestión de la organización y de la conducción del personal"⁶⁶.

En un mundo en constante evolución se tiene que estar estudiando y preparándose, aprendiendo todos los días y de todos los errores,

⁶⁵ Ibid., p. 101

⁶⁶ Ibid., p. 103

considerando que los cambios requieren tiempo y disposición ; elementos esenciales para un servidor público contemporáneo. La capacitación no únicamente prepara para lo inmediato, sino que se requiere de un equipo de trabajo en la organización pública que pueda enfrentar los nuevos retos que se avecinen y pudieran ser más difíciles, si consideramos el contexto en el que se mueve el México contemporáneo.

La evaluación del desempeño se deberá regir por un sistema de evaluación y desempeño acorde a las actividades y necesidades de profesionalizar para responder al reclamo reiterado de los servidores público. Incluye una mejor remuneración en tres aspectos básicos : un reconocimiento social, institucional y económico. Este sistema debe estar vinculado a los objetivos y resultados de la institución.

Indudablemente el estímulo al buen desempeño de las tareas tanto a nivel individual como grupal otorgan mejores perspectivas de desarrollo laboral. La meta es llegar a la calidad en el desempeño de las tareas de los servidores públicos. Este sistema de evaluación e incentivos debe implantarse de manera gradual y atendiendo a las particularidades de cada organización.

Lo que pretende este sistema de evaluación es incentivar la oferta de trabajo labora, para que el sector público sea atractivo y permita la mejoría de los niveles de vida, así como mejores niveles salariales de todo el sector público, aquí la capacitación y formación permanente juega un papel determinante ya que va generando una nueva cultura administrativa basa ahora en una vocación de servicio y ética de los servidores públicos vinculándola a un sistema de remuneraciones, productividad y resultados basados en objetivos sociales.

Es necesario para dar congruencia a los proyectos y objetivos nacionales instrumentar la especialización de los servidores públicos, con programas específicos en los que se diseñe y formule mejores mecanismos de empleo y desarrollo de personal, así como unificar las grandes diferencias existentes entre los trabajadores de base y trabajadores de confianza ; seguridad en el empleo ; ascenso en la escala salarial y en la estructura ; desarrollo y crecimiento en el empleo ; seguridad y capacitación ; y una remuneración acorde a los conocimientos y habilidades de cada puesto.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El objetivo del sistema de evaluación e incentivos deberá buscar el desarrollo de una cultura de servicio, a través de programas de administración y desarrollo de personal que respondan a las expectativas de éstos y contribuyan al mismo tiempo al cumplimiento de los fines de la institución, todo esto sustentado en principios y valores éticos que deberán regir al servidor público.

Es innegable la preocupación constante sobre la profesionalización del servicio público para brindar una mejor atención a la sociedad y así dar congruencia a los proyectos y objetivos nacionales con la instrumentación de planes y programas específicos. Con esto se debe impulsar el desarrollo de una cultura de vocación de servicio acompañada de un compromiso con la institución, para llegar a encontrar el equilibrio y estabilidad del servidor público que le permitan satisfacer sus necesidades salariales y el reconocimiento a su capacidad y talento.

El Foro Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público realizado en 1996^{*}, representa un esfuerzo importante con sus valiosas aportaciones, encaminadas a contribuir en la construcción de un Sistema Nacional de Profesionalización del Servicio Público, a través de mejorar y revalorar la función pública en México.

La propuesta de este Foro señala que es necesario crear una estructura especializada que diseñe, implante y controle los lineamientos y programas tendientes a lograr la profesionalización del servidor público, con autoridad, seguridad, permanencia y continuidad. En la iniciativa de Ley de profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada enviada al Senado de la República el 28 de abril de 1998 se propone la creación de una Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño que cumple con los elementos enunciados en el evento mencionado.

Este Foro Nacional marca la profesionalización en diferentes etapas : la formación inicial, la que se refiere a la preparación del servidor público en una primera fase universitaria que le permitan adquirir los conocimientos básicos de la disciplina sobre la administración pública en aspectos políticos, administrativos, técnicos y valores éticos ; una

^{*} El Foro Nacional sobre : "La Profesionalización del Servicio Público" fue organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

segunda fase, se refiere al ámbito de trabajo que señala la necesidad de que haya una inducción al puesto para conocer sus función específica, las líneas de autoridad y su lugar en la institución ; la segunda etapa se refiere al proceso de reclutamiento basado en programas a corto y largo plazo que hagan viable un proyecto nacional con resultados socialmente favorables, guiados por el mérito profesional ; la tercera etapa, trata sobre la capacitación y desarrollo enfocado primordialmente a desarrollar nuevas habilidades, conocimientos, actitudes, destrezas y compromisos como : la eficacia, participación y un alto sentido de responsabilidad y por último, la cuarta etapa que se refiere a la evaluación del desempeño y un sistema de incentivos acorde a las necesidades de profesionalización de cada individuo y permitirle obtener una mejor remuneración económica, reconocimiento social e institucional, basándose en los resultados de cada servidor público.

El camino que ha recorrido nuestro país para llegar a la profesionalización de la función pública ha sido constante y nada fácil. Ahora, en los arbores del siglo XXI se sigue buscando que la profesionalización de la función pública tenga : imparcialidad en la función pública al momento de la toma de decisiones, una función pública apartidista, ingreso, permanencia y desarrollo basado en el mérito, asegurar la continuidad en los planes y programas de gobierno, pasar de la lealtad individual a la lealtad institucional en favor del interés público y propiciar la rendición de cuentas pública de manera transparente y pública.

CONCLUSIONES

México esta inmerso en acontecimientos sin precedentes en la historia de la humanidad : la globalización, la tecnificación y una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Esto requiere que el Estado mexicano replantee su papel en todos los planos, una reforma del Estado, del gobierno y de su administración pública en donde se cuestione el papel que ha venido desarrollando el funcionario público.

Los tiempos presentes requieren que el Estado deje a su administración pública únicamente lo indispensable, que le permita dirigir a la sociedad en beneficio del desarrollo común, incorporando nuevas categorías que hasta entonces solo estaban destinadas a la iniciativa privada. La eficiencia, la eficacia, la productividad y la honestidad son las caras de un nuevo Estado acorde a los requerimientos contemporáneos.

Y es en este sentido que el Estado debe considerar el modificar su administración pública tradicional, y convertirla en el motor de cambio ya que es la manifestación de este en la sociedad, con una administración pública acorde a los nuevos requerimientos sociales. Los Estados contemporáneos se caracterizan por administrar recursos escasos y el Estado mexicano no es la excepción.

Modernizar a su administración pública implica trabajar con criterios de calidad a bajos costos, sin pretender tener una burocracia improductiva que requiera gran cantidad de recursos para su funcionamiento.

Es en este contexto que se requiere de servidores públicos comprometidos con el Estado y con la sociedad, que sepan cual es su papel frente a ésta y al mismo Estado. Se debe considerar al servidor público como el elemento que relaciona al Estado con la ciudadanía.

A través de administrar con eficiencia al factor humano mediante el establecimiento de un sistema profesional de carrera que permita resolver de manera integral los inconvenientes en el reclutamiento, la selección, el desarrollo profesional, la evaluación y en los esquemas de separación del cargo, se obtendrán servidores públicos preparados y capaces.

En México hay un cúmulo de reglamentaciones que son incompatibles con una realidad que ya lo rebasó, ahora el reto es actualizar los servicios profesionales con los servicios que prevalecen en la práctica

cotidiana del sector público. Lo que hay que buscar es que los servidores públicos sean capaces y bien preparados con una formación inicial de servidor público, donde se tenga bien diferenciada la práctica privada de la pública.

El elemento esencial dentro de la reforma del Estado viene a ser el servidor público, el cual se convierte en el promotor de la reforma de gobierno a través de la profesionalización, y ésta podrá hacerse efectiva, si dicha reforma se concreta.

Un servicio profesional de la función pública requiere una nueva cultura, una verdadera vocación de servicio; el estímulo y la superación, tendientes a formar servidores públicos que se rijan por criterios de eficiencia y honestidad. Un servidor público que conozca más a la sociedad civil y que interactúe con ella y conozca la realidad en la que se mueve la sociedad contemporánea.

El cambio que se pretende no es únicamente de estructura, se requiere también una modificación en los cuadros directivos y los criterios administrativos. Un cambio organizacional en el personal público, que altere las actitudes, los valores y el servicio. Las modificaciones que se realicen deberán ser permeables a los intereses de la sociedad, partiendo de dar congruencia al puesto con la profesionalización de cada servidor.

Como un instrumento de profesionalización y considerando las características propias de nuestro país, se requiere hacer estudios encaminados a analizar las condiciones en las que deberá implantarse la profesionalización de la función pública con requerimientos y necesidades propias de la sociedad mexicana. Para la profesionalización deberán considerarse características organizacionales como la voluntad política y la capacidad financiera.

Con la implantación de la profesionalización se busca romper con una burocracia poco capacitada y acabar con las costumbres organizacionales basadas en el favoritismo, discrecionalidad y el pago de lealtad personal. Se pretende a través de la profesionalización, corregir los problemas nacionales partiendo del elemento humano como motor de cambio. Un servidor público identificado con el Estado a partir de que tiene la garantía de estabilidad y seguridad en el empleo basado en el mérito.

En México, la profesionalización de la función pública debe ser considerada como un instrumento esencial que responda a los cambios que vive y demanda el país, no puede darse por decreto, su desarrollo e implementación deberá ser gradual, de acuerdo a las condiciones de cada organización y considerada a largo plazo.

La profesionalización del servicio público deberá caracterizarse por la implementación de un sistema de reclutamiento que se base en la idoneidad entre las tareas públicas, aptitudes y habilidades del servidor público.

Implica también, la creación de un sistema nacional de capacitación que permita al servidor público estar actualizado en sus propias actividades y en los cambios tecnológicos que lo lleven a ser un mejor candidato en la obtención de ascensos y mejores remuneraciones ; la realización de un sistema de evaluación del desempeño a fin de obtener ascensos o la oportunidad de permanecer dentro del sector público ; utilizar la experiencia, la capacitación y la actualización de cada servidor público en su propio beneficio y de la institución ; aunado a lo anterior, la implantación de un sistema de incentivos que le aseguren su calificación mediante criterios justos y transparentes.

La profesionalización del servicio público mexicano se presenta como un gran reto que parece inalcanzable, representa una tarea ardua y compleja a mediano y largo plazo que deberá cubrir diferentes etapas de maduración institucional de cara al siglo XXI.

BIBLIOGRAFIA

Bonnin, Carlos J. B. "Principios de la Administración", en : **Revista de Administración Pública**, Edición Especial en Homenaje a Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Cabrero, Enrique y Arellano, David, "Análisis de Innovaciones Exitosas", en : **Revista de Gestión y Política Pública**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, enero-junio, 1993.

Camors, Jorge, "La formación, capacitación y actualización permanente del personal de la administración pública", en : **Ética, profesionalización y Reformas en la Función Pública**, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo, Análisis No. 4, 1997.

Colmeiro, Manuel, "De la Ciencia Administrativa", en : **Revista de Administración Pública**, Edición Especial en Homenaje a Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Coldova, Arnaldo, **La política de masas y el futuro de la izquierda en México**, México, Serie Popular Era, 1979.

- **La Formación del Poder Político en México**, México, Ediciones Era, 1996.

Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1988.

Haro Belchez, Guillermo, **La función pública en el proceso de Modernización Nacional**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1991.

Hernández Puente, Adriana, **Administración y Desarrollo de Personal Público**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

Iacoviello, Mercedes, "El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas", en **Ética, profesionalización y Reformas en la Función Pública**, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo, Análisis No. 4, 1997.

- León Palacios, Ana Ma., **Plutarco Elías Calles**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.
- López Portillo y Pacheco, José, **Génesis y Teoría General del Estado Moderno**, México, Porrúa, 1976.
- Lugo Verduzco, Adolfo, "Palabras" en: **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis 91, México, 1996.
- Marcos, Patricio, **Estado**, México, Editorial Edicol, 1977.
- Moctezuma Barragán, Esteban, **Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada**, México, 1998.
- Merino, Mauricio, "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública" en: **Revista de Administración Pública No. 91**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Meyer, Lorenzo, **Liberalismo Autoritario**, México, Editorial Océano, 1997.
- Nacif, Benito, "El Tamaño del Gobierno Mexicano", en: **Teoría y Práctica de la Administración Pública en México**, Pardo María del Carmen, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Ospina Bozzi Sonia M., "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en: **Revista de Gestión y Política Pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, núm. 1, 1993.
- Rabasa, Emilio, **La Constitución y la Dictadura**, México, Editorial Porrúa, 1976.
- Suárez Francisco M., "La naturaleza compleja de la profesionalización de la administración pública", en: **Ética, profesionalización y Reformas en la Función Pública**, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo, Análisis No. 4, 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Liberalismo, Estado y administración pública", en : **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Julio-septiembre No. 161, 1995,

- **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal** , México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1991.

- **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, coedición del Instituto de Administración Pública del Estado de México y del Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

- "La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica", en **Revista de Gestión y Política Pública**, Vol. III, núm. 2 México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1994.

Weber Max, "La ciencia como vocación" en, **El Político y el Científico**, Madrid, Alianza Editorial, 1973.