



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE MÉXICO



T E S I S
QUE PRESENTA
OSVALDO ALFREDO
CRUZ VILLALOBOS
PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

MÉXICO, D. F., CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

para mis hijos Tania y Daniel

con amor y respeto

No digas todo lo que sabes,
No hagas todo lo que puedas,
No creas todo lo que oigas,
No gastes todo lo que tienes,
Porque el que dice todo lo que sabe,
El que hace todo lo que puede,
El que cree todo lo que oye,
El que gasta todo lo que tiene,
Muchas veces,
Dice lo que no conviene,
Hace lo que no sabe,
Juzga lo que no ve y
Gasta lo que no tiene.

Proverbio árabe



ENTRE LOS INDIVIDUOS COMO ENTRE LAS NACIONES

EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ
I.:H.: BENITO PABLO JUÁREZ GARCÍA

NIHIL NOVUM SUB SOLE

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación responde a la experiencia académica y profesional forjada dentro de las distintas dependencias y entidades del gobierno federal, también es el resultado de una acertada conducción de quienes intervinieron en su desarrollo, mi particular agradecimiento al Dr. José Juan Sánchez González quien con sus valiosas observaciones orientaron mis esfuerzos, así como al Dr. Edgar Ortiz Calisto que dentro del seminario de titulación generosamente hizo aportaciones metodológicas.

También deseo expresar mi agradecimiento al sínodo compuesto por los Doctores, Edgar Ortiz Calisto, Matilde Luna Ledesma, Ricardo Campos Álvarez Tostado, José Mejía Lira, José Juan Sánchez González, Juan Montes de Oca Malvárez y Fernanda Somuano Ventura que con sus valiosas orientaciones y experiencia permitieron enriquecer y concluir mi investigación, asimismo agradezco al Dr. Roberto Moreno Espinosa su valioso apoyo.

Mi agradecimiento a las diversas instituciones a las que acudí para la obtención de información valiosa y actual, tales como las bibliotecas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública, El Colegio de México, Instituto Nacional de Administración Pública, Archivo General de la Nación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Centros de Documentación Virtuales del Congreso de los Estados Unidos, Biblioteca Daniel Cossío Villegas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como a las diferentes personas que con sus comentarios enriquecieron esta investigación

Esta investigación pretende ser una aportación al campo de conocimiento de la profesionalización del servicio público, considerando las diferentes opciones que tiene el personal de los distintos niveles de la Administración Pública y de los usuarios del servicio, sin embargo de ninguna manera considera que sea un tema acabado pero sí una propuesta perfectible, la finalidad es proponer alternativas para la instauración del servicio profesional y con ello también al funcionamiento de las dependencias del gobierno federal, ávidas de procesos de mejora continua en el servicio.

Finalmente agradezco a la **Universidad Nacional Autónoma de México** la oportunidad invaluable de concluir el Doctorado en Administración Pública que será en beneficio del servicio público, de sus usuarios y de México.

Oswaldo Cruz Villalobos

México Distrito Federal, Ciudad Universitaria

noviembre, 2007.

Índice de contenido

	Pág.
Agradecimientos	9
Introducción	11
PRIMERA PARTE	
Contexto teórico e histórico para explicar el funcionamiento del Servicio Público Mexicano	31
Capítulo 1	
Elementos para el análisis del Servicio Público	33
1.1. La Administración Pública como disciplina	33
1.2. El Servicio Público y su Profesionalización	39
1.3. El concepto de Burocracia dentro de la Administración Pública	48
1.4. La Racionalidad Administrativa en el Servicio Público	55
1.4.1. Concepto de Eficiencia y Eficacia en el Servicio Público	56
1.4.2. El Desarrollo Administrativo	59
1.4.3. La Evaluación en el Servicio Público	63
1.5. La Racionalidad Política en el Servicio Público	65
1.5.1. Gobernanza y Servicio Público	66
1.5.2. El Servicio Civil de Carrera	69
1.5.3. Legitimidad en el Servicio Público	74
1.5.4. Modernización, reforma e innovación en la Gestión Pública	77
1.6. Elementos para el estudio de la Gestión Pública	80
1.6.1. Definición de Gestión Pública	80
1.6.2. Orientaciones de la Gestión Pública	83
1.6.3. Gestión Pública y Nueva Gestión Pública	89
Capítulo 2	
Evolución de las Estructuras Administrativas del Servicio Público Mexicano	99
2.1. La Conformación de las Estructuras Administrativas para el Servicio Público en México	100
2.2. Antecedentes remotos: Las Reformas Borbónicas y el cambio en la Estructura de Gobierno	101
2.3. De la Colonia a la consumación de la Independencia	105
2.4. Del Estado Federal de 1824 a la Constitución de 1857	107
2.5. De las Leyes de Reforma al Porfiriato	117
2.6. La etapa revolucionaria	125
2.7. De la Constitución de 1917 a finales del Desarrollo Estabilizador	127
2.8. La creación y destrucción de los modelos de servicios civiles en el siglo XIX, como factor para la estabilidad institucional	132

SEGUNDA PARTE

El cambio en la gestión: De la burocracia pública al manejo empresarial 135

Capítulo 3

La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública 137

- 3.1. El periodo de la Reforma Administrativa de 1971 138
 - 3.1.1. Revisión de los principales elementos de Reforma 138
 - 3.1.2. Los resultados de la política de Reforma 141
- 3.2. Los cambios en la Gestión 145
 - 3.2.1. La descentralización de la Administración Pública Federal 1982-1988 147
 - 3.2.2. El Programa de Simplificación Administrativa 1988-1994 149
 - 3.2.3. El cambio de paradigmas en la Gestión Pública: La implantación del paradigma de calidad 151
 - 3.2.4. Orientar los procesos del Servicio Público hacia las necesidades de la población 155
 - 3.2.5. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 156
- 3.3. Los Modelos de Evaluación para los Servidores Públicos 162
- 3.4. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001-2006 164
- 3.5. Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001–2006 170
- 3.6. Los cambios en la gestión: de la burocracia pública a la burocracia empresarial 172

Capítulo 4

El Servidor Público como agente de la profesionalización 179

- 4.1. La trayectoria de la profesionalización de los Servidores Públicos en el Gobierno Federal 180
- 4.2. Los actuales modelos de Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, otros Poderes Públicos, Organismos Autónomos y el Distrito Federal 192
 - 4.2.1. El Sistema de Especialistas en Hidráulica 193
 - 4.2.2. El Programa Nacional de Carrera Magisterial 194
 - 4.2.3. El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación 196
 - 4.2.4. El Servicio Exterior Mexicano 199
 - 4.2.5. El Servicio Profesional Agrario 201
 - 4.2.6. El Sistema Integral de Profesionalización 203
 - 4.2.7. La Carrera Judicial 206
 - 4.2.8. El Servicio Profesional Electoral 208
 - 4.2.9. El Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados 211
 - 4.2.10. El Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal 213

4.2.11. El Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Senadores	215
4.2.12. El Servicio Fiscal de Carrera	217
4.3. Elementos de los modelos de servicio civil dentro del contexto del Gobierno Mexicano	220
4.4. Antecedentes inmediatos del modelo actual de Servicio Profesional de Carrera	221
4.4.1. Propuestas de Servicio Civil	222
4.4.1.1. La propuesta de Esteban Moctezuma Barragán	222
4.4.1.2. La propuesta de Guillermo Haro Bélchez	226
4.4.2. Propuestas Institucionales	228
4.4.2.1. La propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	228
4.4.2.2. La propuesta de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	230
4.4.2.3. La posición de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	232
4.5. Iniciativas de Ley presentadas por los Grupos Parlamentarios	233
4.5.1. La propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional	233
4.5.2. La propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional	236
4.6. Condiciones políticas y administrativas que dieron origen al surgimiento del Servicio Profesional de Carrera	239
4.6.1. Entorno de la gestión pública en la aparición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	240

TERCERA PARTE

El Servicio Profesional de Carrera y las condiciones de la Gestión Pública actual	243
--	-----

Capítulo 5

El proceso de profesionalización y el modelo del Servicio Profesional de Carrera	245
5.1. El modelo para la Profesionalización de los Servidores Públicos	245
5.1.1. Profesionalización y gobernanza	246
5.1.2. El Servidor Público como agente de la profesionalización	249
5.1.3. La institucionalidad en el desempeño del servidor público	251
5.2. Análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada	252
5.2.1. El Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	260
5.3. Las condiciones de la gestión pública para la implantación del Servicio Profesional de Carrera	263
5.3.1. El cambio en las organizaciones de la Administración Pública: las capacidades institucionales.	263
5.3.2. El cambio hacia las capacidades laborales	268
5.4. El Servicio Profesional de Carrera como una Nueva Racionalidad Administrativa	271

5.4.1. La racionalidad administrativa del Servicio Profesional de Carrera en la Gestión Pública	272
5.4.2. La utilización de técnicas para la microgestión	275
5.4.3. La infraestructura ética en el desempeño público	277
5.5. El proceso de evaluación del servidor público profesionalizado en un esquema de racionalidad administrativa	281
5.6. La instrumentación de la profesionalización	286
5.6.1. La profesionalización como política de gobierno	286
5.6.2. El profesionalismo como elemento táctico	287
5.7. El modelo del Servicio Profesional de Carrera como sistema abierto	292
 Capítulo 6	
El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública	295
6.1. El Servicio Profesional de Carrera para el desempeño público	296
6.1.1. El programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006	302
6.2. De la medición del desempeño a las competencias laborales	307
6.3. Elementos para un modelo de Servicio de Carrera	312
6.3.1. Estrategias para definir las competencias laborales por nivel funcional	316
6.3.2. Una Gestión Pública permeable para el servicio profesional	318
6.3.3. Consideraciones para un modelo de profesionalización	320
6.3.4. Elementos para la calidad del modelo de Servicio Profesional de Carrera	321
6.3.5. Desarrollo Administrativo y Gestión Pública	324
6.4. Panorama actual en la instauración del Servicio Profesional de Carrera	326
6.4.1. Pertinencia del modelo de profesionalización del servicio de carrera	326
6.4.2. El desarrollo institucional a través de la mejora en la gestión	329
6.4.3. Convergencia entre medios y fines	331
6.5. Nudos en la implantación del modelo	337
6.5.1. Escenarios posibles para la evolución del Servicio de Carrera	340
6.5.2. Consideraciones para la instauración del servicio civil de México	344
6.5.3. Propuestas para la consolidación del modelo de Servicio Profesional de Carrera	346
 Conclusiones	 353
 Fuentes Bibliográficas	 361
 Fuentes Hemerográficas	 369

Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro 1	
Visión general de los enfoques de la Administración Pública	38
Cuadro 2	
Características del profesionalismo	45
Cuadro 3	
El concepto de burocracia	54
Cuadro 4	
Diferencia entre dos conceptos, eficiencia y eficacia	59
Cuadro 5	
Modelo de desarrollo administrativo	60
Cuadro 6	
Servicios civiles: algunos elementos en común	72
Cuadro 7	
La legitimidad en el servicio público	76
Cuadro 8	
Nuevas orientaciones de la gestión pública	84
Cuadro 9	
Evolución de la Nueva Gestión Pública	97
Cuadro 10	
Diagnóstico del servicio público	105
Cuadro 11	
Asambleas y congresos constituyentes en México	115
Cuadro 12	
Instrumentos constitutivos	115
Cuadro 13	
Órganos e instrumentos constitutivos aprobados	115
Cuadro 14	
Planes políticos de alcance constitutivo	116
Cuadro 15	
Leyes de reforma	120
Cuadro 16	
Desarrollo de organizaciones de servidores públicos	129
Cuadro 17	
Contexto general de la reforma administrativa	140
Cuadro 18	
Proceso de evaluación	164
Cuadro 19	
Código de ética	165
Cuadro 20	
Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental	169
Cuadro 21	
Comparación de dos enfoques	175

Cuadro 22	
Reformas de la administración pública de México	176
Cuadro 23	
Efemérides de la carrera administrativa y la profesionalización de los servidores públicos en México	190
Cuadro 24	
Variables para la instauración de un modelo de servicio civil	223
Cuadro 25	
Subsistemas de la iniciativa del PRI	235
Cuadro 26	
Subsistemas de la iniciativa del PAN	237
Cuadro 27	
El sistema del servicio profesional de carrera	253
Cuadro 28	
Funciones de los subsistemas del servicio profesional de carrera	254
Cuadro 29	
Reglamento del sistema de servicio profesional de carrera	261
Cuadro 30	
Reformas en la administración pública para las competencias institucionales	264
Cuadro 31	
Relación de variables en el desempeño público	277
Cuadro 32	
La infraestructura ética en el servicio público	280
Cuadro 33	
Los procesos en la administración pública	297
Cuadro 34	
Programas de retiro y separación voluntaria 2001-2003	298
Cuadro 35	
Elementos estratégicos de servicio profesional de carrera	303
Cuadro 36	
Estructuras organizacionales actualizadas en la administración pública federal 2004	304
Cuadro 37	
Sistema trabajaEn	305
Cuadro 38	
Concursos	305
Cuadro 39	
Descripción de capacidades	308
Cuadro 40	
Enfoque estructural de las competencias laborales	309
Cuadro 41	
Evolución del concepto de competitividad en un contexto de mercado	310
Cuadro 42	
Competencias laborales en un sistema de gestión de la profesionalización	317

Cuadro 43	
Elementos estratégicos del servicio profesional de carrera	328
Cuadro 44	
Método de decisión utilizado en la selección	332
Cuadro 45	
Elementos utilizados en los procesos de selección	333
Cuadro 46	
¿Por qué el servicio profesional de carrera mejora la actitud y la cultura administrativa de los servidores públicos?	334
Cuadro 47	
¿Por qué es una buena opción para la administración pública?	334
Cuadro 48	
Servicio profesional de carrera. Subsistema de Ingreso. STPS	335
Cuadro 49	
Número de candidatos seleccionados por medio de concurso. SHCP	336
Cuadro 50	
Plazas de nivel de mando en la administración pública federal centralizada por dependencia y órganos desconcentrados 2004	339
Cuadro 51	
Propuestas de candidatos a la Presidencia de la República (2006) en materia de reforma de la administración pública	340

INTRODUCCIÓN

En los últimos años de la década iniciada en 1980, los países con mayor desarrollo económico, político y administrativo iniciaron un conjunto de cambios en la forma de gobernar y en la adaptación de sus agencias al entorno; la sensibilidad para comprender y aplicar esos cambios fue la prioridad en la política de los gobiernos.

Las políticas de reducción del tamaño del Estado por medio de las privatizaciones, así como la ineficiencia en las estructuras administrativas del gobierno, conformaron algunos obstáculos para superar por medio de reformas administrativas. Junto con esto los procesos de globalización, la conformación o consolidación de gobiernos democráticos, la participación de gerentes del servicio privado hacia el público, la endoprivatización, entre otras resultaron ser las respuestas que se pensó tendrían mejores resultados en el corto plazo.

El reto fue mejorar la capacidad de respuesta del gobierno ante la demanda de servicios, así sociedad, sector privado y gobierno formaron una alianza estratégica para enfrentar esos cambios, por ello las ideas de empresa privada dentro de la gestión pública junto con la importación de personal, se pensó que así podrían corregirse las deficiencias que se tenían.

Cabe decir que la introducción del modelo de Nueva Gestión Pública en el conjunto de las estructuras de gobierno en países desarrollados permitió crear un efecto a gran escala para los gobiernos en consolidación democrática.

El surgimiento del paradigma de una gestión pública surtió efecto y en países con características intermedias como es México, los resultados se reflejaron con mayor fuerza, con la transformación de la percepción de la ciudadanía relativa a que el personal del sector privado daría mejores soluciones.

Cada gobierno tiene la posibilidad de incursionar en la instrumentación de esos cambios con la rapidez y precisión que sea necesaria, aun cuando esto represente transformaciones en los hábitos del personal y usuarios en general. Esas ideas innovadoras responden al llamado de los grandes capitales que necesitan administraciones públicas ágiles para desarrollar sus actividades; la ruta del desarrollo de la gestión pública pasó por la centralización de las instituciones públicas, el exceso de trámites, la falta de profesionalización del personal, la

ineficiencia e ineficacia operativa, así fueron sustituidos por técnicas inspiradas en el servicio privado.

En el contexto político administrativo las estructuras del gobierno mexicano se presentaron esos cambios y más recientemente durante el periodo 2000-2006 se instauró el modelo estratégico para la innovación y calidad gubernamental, que pretendió ese tránsito del servicio público de México. Es así como la transición se realizó de manera gradual desde las primeras acciones de modernización y simplificación, hasta este esquema de innovación.

Es preciso mencionar que dentro de la política de modernización, innovación y reforma administrativa, no se ha hecho énfasis en el desarrollo administrativo y el servicio civil como variables determinantes en esa construcción del modelo de gestión pública de México.

De esta forma los cambios en el manejo de los asuntos públicos constituyen la pieza fundamental para fortalecer la prestación de los servicios con la finalidad de acercarlos a los usuarios, quienes demandan acciones orientadas a solucionar sus expectativas y necesidades.

Los problemas de tipo procedimental, la falta de capacidad de los responsables para proporcionar una respuesta oportuna en la prestación del servicio, las transformaciones internacionales en la gestión pública, la necesidad de contar con servidores públicos profesionales y el aumento de los usuarios de esos servicios, fueron algunos de los factores para que se abandonaran las formas tradicionales de administrar los servicios. Las instituciones grandes, jerárquicas y con mucho personal se transformaron en modelos horizontales, ágiles y con mejores resultados hacia la sociedad.

La administración tradicional cedió el paso a esas *nuevas* formas de manejo público, se trataba de dar una respuesta a los problemas más apremiantes, los relacionados a la prestación del servicio y a la profesionalización del personal encargado del mismo.

La introducción de una gestión pública acorde a ese contexto y las nuevas técnicas fueron la opción que proporcionaba mejores resultados inmediatos, así el tránsito del modelo de estado benefactor a regulador trajo consigo la desarticulación de esas instituciones grandes y obsoletas, junto con el proceso de redimensionamiento que ocasionó, entre otras cosas, el despido de personal en algunos casos calificado y con mucha experiencia en la prestación de los servicios.

La gestión pública fue orientada con mayor énfasis hacia el paradigma de la eficiencia, por lo que la introducción de las técnicas de administración privada tales como la reingeniería de procesos, administración por resultados, certificación de ISO 9000 en sistemas de gestión de la calidad, trabajo en equipo y benchmarking, entre las más significativas, fueron consideradas la respuesta inmediata a los problemas mencionados.

Las principales críticas al funcionamiento del modelo de Administración Pública burocrática se dirigieron hacia la construcción de un paradigma que solucionara problemas de tipo instrumental, por un lado se decidió avanzar en la incorporación de las técnicas administrativas mencionadas, aunado a ello también se decidió reducir el tamaño de la nómina, lo cual indujo el despido masivo, logrando con ello el retiro del personal en ocasiones con experiencia y capacidad para el trabajo.

Este escenario resultó el más propicio para iniciar el cambio hacia el paradigma de la profesionalización dentro del modelo de Estado burocrático, que era caracterizado por la existencia de instituciones grandes que requerían cantidades importantes de gasto y proporcionaban bajos resultados en comparación con la población demandante de servicios públicos.

En forma gradual ese modelo se apartó de la eficiencia, eficacia y satisfacción al usuario, necesarias en todo momento; las opciones para darle solución a este tipo de problemas fue modificar el funcionamiento de las instituciones públicas, por lo que la propuesta de incorporar un modelo basado en la instrumentación de medidas de tipo empresarial resultó ser la principal aportación de los responsables de la gestión pública.

Como producto de lo anterior surge otro modelo de tipo empresarial en donde la instauración del servicio civil también es factible, en el esquema burocrático se puede pensar que la movilidad, la rigidez y la falta de transparencia representaban obstáculos para la profesionalización; en el otro la aparente inamovilidad, el condicionamiento a resultados, la capacidad como condición para la permanencia, resultó ser mejor opción para la transformación de las instituciones públicas ¿cuáles fueron los factores que no permitieron la instauración de un modelo de profesionalización dentro de las instituciones públicas antes del año 2003? ¿que elementos tienen que existir para la existencia de un servicio civil que considere la profesionalización como un factor de transformación y también de la gestión?.

La evolución de las instituciones del servicio público implicó pasar de un modelo centralizado, hacia otro donde las instituciones públicas funcionan conforme los paradigmas de calidad, satisfacción al usuario, técnicas de mercadotecnia, trabajo en equipo, administración por resultados, certificación de sistemas de gestión de la calidad en la prestación de los servicios y liderazgo como nuevos elementos de la gestión del servicio público de México dentro de un contexto de racionalidad; surge así el modelo del servicio profesional de carrera como factor aglutinador de este cambio, el cual agrega las capacidades del servidor público y la posibilidad de desarrollar una carrera basada en el mérito.

Aun cuando las transformaciones de la Administración Pública Federal de México, se orientaron hacia la calidad y su legitimación por medio de la aceptación social, faltaba la instauración de un sistema de carrera para consolidar los cambios que, debido a las pugnas dentro del poder ejecutivo, no se pudieron realizar. Fue el legislativo quien formuló y desarrolló la propuesta para iniciar la carrera profesional como parte de esa transformación.

Las condiciones de racionalidad administrativa¹ prevalecientes en el servicio público, dieron paso a la racionalidad política, luego entonces, surge el modelo del servicio profesional de carrera con elementos como la movilidad, ética, evaluación del desempeño como factor para mantenerse en el cargo y en el centro de todo el sistema, las capacidades para darle viabilidad técnica a la permanencia del servidor público.

Es en la racionalidad administrativa donde se presentan los problemas de instrumentación de las técnicas que han permitido un incremento en la eficiencia y eficacia de las dependencias; la crisis de legitimidad, los excesos de personal en algunas áreas y faltante en otras, la obsolescencia de los conocimientos y la carencia de compromisos en el desarrollo de las diferentes funciones que tienen encomendadas los encargados del servicio público, constituyen una barrera para que las aplicaciones de todas estas técnicas se lleven a cabo.

¹ La entendemos como esa transformación de la gestión por medio de las técnicas administrativas mencionadas que le dan viabilidad a su existencia como instrumentos del nuevo modelo de gestión dentro de las instituciones de la Administración Pública de México.

I. Objetivo general e hipótesis

La inclusión de las capacidades y mérito como factor de permanencia privilegia la competencia, lo cual puede contribuir a mejorar la gestión por medio de la introducción de técnicas eficientistas; con base en lo anterior y para abordar el objeto de estudio se definieron el objetivo e hipótesis, mismos que incluyen las variables dependiente e independiente que han sido consideradas para el desarrollo de la investigación.

Objetivo general

Explicar la transición de las instituciones de la Administración Pública Federal de México del paradigma burocrático a un modelo de gestión de tipo empresarial, en el que destaca el Servicio Profesional de Carrera como parte de las transformaciones.

Con base en lo anterior para la presente investigación se formuló la siguiente

Hipótesis central

Como resultado de las reformas administrativas dentro de los procesos para la prestación de servicios al público, los intentos para instaurar el paradigma de la Nueva Gestión Pública el cual impulsa el Servicio Profesional de Carrera, pretenden desaparecer el sistema de botín, sin embargo, esto solo se podrá consolidar por medio de una instancia federal y autónoma separada del poder ejecutivo que sea la encargada de la implantación del servicio civil.

El surgimiento de este servicio civil profesionalizado implica considerar a la capacitación, desarrollo de competencias y aumento de la calidad de los servicios, sobre todo cuando se propone la instauración de un esquema que pretende cambiar esa lógica de administración de personal. De lo anterior se consideran los siguientes supuestos:

- a) Que el Servicio Profesional de Carrera representa una racionalidad administrativa nueva para la gestión pública y, en consecuencia, no son elementos opuestos sino complementarios.

- b) Que los cambios en la gestión pública son producto de acciones aisladas en un intento por dotar a las estructuras administrativas de técnicas para mejorar su desempeño.
- c) Que el proceso de profesionalización debe ser un medio para la mejora del desempeño y por tanto es conveniente que esté a cargo de una institución autónoma.
- d) Que la eficiencia, eficacia, legitimidad y calidad son algunos atributos de los servicios públicos, aunque no los únicos, para su transformación.
- e) Que mientras la conducción, supervisión y evaluación del Servicio Profesional de Carrera se encuentre dentro del poder ejecutivo, no se garantizan avances significativos para su consolidación como producto de la reforma administrativa.

Derivado de lo anterior, es preciso considerar que los cambios en la gestión pública de México no necesariamente son el resultado de la instauración del modelo de la Nueva Gestión Pública, sino más bien son producto de la aplicación de diferentes intentos de modernización y reforma administrativa para mejorar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, por tanto el Servicio Profesional de Carrera surge después de la aplicación de esos cambios, en consecuencia constituye un modelo para el desarrollo institucional.

Hipótesis secundarias:

- a) ¿Fueron los cambios en la Gestión Pública los que permitieron la instauración del Servicio Profesional de Carrera buscando la mejora en la prestación de los servicios o más bien obedece a la lógica de la profesionalización que pretende darle mayor certeza a la gestión pública al dotarla de mejores herramientas e instrumentos?
- b) Para instrumentar los diferentes modelos de profesionalización existentes antes de la aparición del Servicio Profesional de Carrera, fueron utilizados los elementos más conocidos en el momento, entre ellos la capacitación especializada, ascensos basados en la antigüedad y mérito, desarrollo de habilidades técnicas o directivas, que se requerían para el cumplimiento de las funciones del servidor público.

II. Metodología utilizada

Para el desarrollo de la investigación se revisó información tanto empírica como teórica para articular los diferentes axiomas, premisas, silogismos y tesis que son utilizados en distintos capítulos.

Por ello se decidió analizar el comportamiento de los elementos de la Nueva Gestión Pública dentro de los procesos de las dependencias, se revisaron algunos programas de capacitación y acciones de profesionalización insertas en el funcionamiento de las instituciones como forma de transformación.

De acuerdo con el tema de investigación, las variables, alcance, objetivo e hipótesis, fue indispensable la utilización del método deductivo, pues permite el análisis más detallado de los elementos analizados.

En cuanto a las variables, se clasificaron en dos tipos independientes y dependientes, en el primer caso está la Gestión Pública y en el segundo al Servicio Profesional de Carrera. Para el análisis del objeto de estudio, las variables fueron manejadas de acuerdo a la funcionalidad del conjunto de elementos orientados a la demostración de la hipótesis, por lo que el método deductivo proporciona la facilidad de estructurar un estudio detallado de distintas categorías como son los aspectos básicos del servicio público, burocracia, gestión pública, servicio civil, eficiencia, eficacia, gobernanza y legitimidad que sirvieron para la explicación en los distintos capítulos de la tesis.

Para poder manipular los elementos y variables en el contexto de la investigación, se inicia con un apartado teórico donde se analizan los conceptos básicos; posteriormente se desarrolla un estudio descriptivo de la evolución y conformación del sector público y los procesos de profesionalización de los empleados del gobierno federal; después se analizaron datos de un conjunto de dependencias para verificar la instauración de los elementos conceptuales de la Nueva Gestión Pública.

La estrategia para la integración y desarrollo de la investigación consistió en primer lugar la definición de esos conceptos, la revisión de la trayectoria histórica tanto de las estructuras administrativas como de la profesionalización, y finalmente la aplicación de ello como base para presentar un producto final que consiste en una propuesta de aplicación de la profesionalización y del modelo de servicio civil de carrera.

Con el objeto de proporcionar un contexto histórico referencial que permita mostrar la evolución del tipo de organizaciones, tanto Secretarías como Ministerios, se analizan los diferentes cambios en la gestión pública desde 1971 y después la evolución de las instituciones.

Asimismo se analiza dentro del mismo periodo la trayectoria de la profesionalización hasta la aparición del Servicio Profesional de Carrera, así se puede afirmar que las orientaciones de la gestión pública van desde una completamente cerrada hasta llegar a un cambio total en su conducción. A continuación se comparará con la llamada gestión pública abierta respecto a la atención de la sociedad mediante la prestación de servicios al público que incrementen el nivel de vida de la población.

El modelo de burocracia del sector público mexicano establece las dimensiones del cambio de paradigma, el cual consiste en la instrumentación de las técnicas de administración mencionadas como alternativa para el nuevo manejo público; asimismo, se analizará el proceso para la profesionalización del servicio público y los cambios en la gestión pública que permitieron transformar la *visión* de los servidores públicos en gerentes empresariales. De ahí que sea relevante tener un servicio público profesionalizado como medio para garantizar la gobernanza de las instituciones, algo de trascendental importancia, ya que una adecuada capacidad de administración de los recursos públicos, mecanismos de rendición de cuentas, el respeto a los ciudadanos y a las instituciones de gobierno, son condiciones indispensables y mínimas para el desarrollo de la Administración Pública de México.

También se analizarán los factores que influyeron para tener un sector público actualizado, con niveles de calidad mínimos para ser considerado como parte de un sistema de gobierno que se encuentra inmerso en un proceso de adaptación que permita la obtención de mayores niveles de satisfacción del usuario.

Por tanto, la estrategia para el desarrollo de la investigación consiste en definir los elementos esenciales para la delimitación del objeto de estudio, para después analizar la evolución de la Administración Pública de México y en forma paralela, la transición de los diferentes modelos de profesionalización de los servidores públicos que durante ese tiempo han existido, hasta llegar a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2003.

III. Marco teórico y planteamiento del objeto de estudio

La transición de las instituciones de la Administración Pública de México ha sido el eje por el cual el paradigma de la profesionalización se desarrolla conforme a los intereses de cada periodo de gobierno. De ahí que se pretenda explicar la evolución de las dependencias para detectar los elementos que puedan constituir un modelo de profesionalización que responda a las condiciones administrativas que hoy conocemos como eficiencia, eficacia, gestión de calidad de los servicios, capacidades y orientación a resultados, entre otras.

El enfoque teórico que se utilizó para el manejo de las variables es el de la gestión pública como factor de desarrollo administrativo, porque es este enfoque el que se relaciona con la instauración del servicio de carrera y en el caso de México es la condición que suministra una infraestructura técnica acorde con el desarrollo de las instituciones orientadas a la calidad de los servicios al público.

Es importante considerar que tanto el enfoque de la gestión pública como la instauración del modelo del servicio profesional de carrera son producto de la aplicación de políticas para hacer más eficiente el funcionamiento de las instituciones públicas, con la característica de que estos intentos responden a una integración de la Administración Pública al contexto internacional.

Se analizan los cambios en la gestión pública que fueron instrumentados desde las reformas borbónicas, posteriormente con el primer imperio se buscó consolidar las instituciones de la República. Por otro lado, también se presentaron los elementos de la carrera dentro del servicio público, tales como la profesionalización, protección social, seguridad en el empleo y ascensos fueron distinguiendo a la carrera administrativa desde finales del periodo colonial hasta 1855, cuando terminó.

Las estructuras administrativas del gobierno virreinal fueron orientadas hacia la instrumentación de un modelo con mayor capacidad de recaudación y eficiencia, lo cual implicó para la corona una transformación de las formas de administrar.

¿Por qué iniciar en las reformas borbónicas, siendo todavía un gobierno colonial donde las estructuras administrativas estaban sometidas a una fuerte centralización? En primer lugar, porque se considera que es ahí donde se inicia una reforma de las estructuras administrativas para tener mayores índices de recaudación y presencia de la colonia con el gobierno español y en consecuencia, la magnitud que ello

ocasionó convirtió organizaciones orientadas a la eficiencia. En segundo lugar, porque es la primera reforma administrativa dentro de un gobierno en el continente americano, y es ahí donde se originan los primeros intentos por capacitar a los empleados de la corona, ya que en los años anteriores a 1789 se tenía una estructura que ya no respondía a las necesidades de la monarquía española, pues por un lado existía mucha corrupción y, por lo tanto, no se alcanzaban los resultados que el gobierno pretendía con sus territorios de América, en este sentido coincidimos con Moreno, en cuanto a que las reformas introducidas son consideradas fruto de la influencia de los modelos hispano y francés². En tercer lugar, porque con la instrumentación de las mismas se inició un proceso de capacitación y/o adiestramiento que hoy diríamos profesionalización de todos los empleados de la corona, por tanto el cambio fue trascendental, ya que incluía la técnica y el personal capacitado para cumplir con sus funciones, lo que también implicó la permanencia en el puesto.

Al mismo tiempo, la profesionalización de los servidores públicos dentro de las estructuras administrativas no ha sido elemento fundamental del gobierno, ya que los factores políticos son determinantes en la elaboración de los programas de actualización y capacitación. Así las diferentes acciones de los gobernantes fueron para atender las urgencias políticas, desde la época colonial hasta la actualidad.

El análisis retrospectivo para la búsqueda de modelos de profesionalización muestra lo anterior y confirma que a partir de la época de las reformas borbónicas, las

² Al respecto Roberto Moreno menciona lo siguiente:

“Resulta esencial remontarse al estudio y análisis de los modelos hispano y francés, con el objeto de recuperar los antecedentes fundamentales en que se forja la moderna administración estatal de México; ambos modelos aportan elementos que se reflejan en las formas de división territorial, categorías político-administrativas, estrategias de gobierno y administración e inclusive en los estilos de llevar a cabo los asuntos gubernamentales, (...) lo anterior no surge por generación espontánea, en virtud de la presencia en España a partir de 1700 de la casa de Borbón de ascendencia francesa que prontamente hace sentir su influencia en las formas de organización, política, gobierno y administración en la península ibérica y posteriormente en los dominios de España en América”. Estas reformas fueron introducidas hacia finales del siglo XVIII, (1786 según la fecha de la “Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España”.

Adicionalmente, Moreno menciona que “(...) las denominadas reformas borbónicas modificaron prontamente tanto el mapa político-territorial como los dispositivos de gobierno y administración tanto en la península como en la Nueva España, representaron un fuerte impulso modernizador y, ciertamente constituyeron una genuina síntesis hispano-francesa en torno a las multicitadas formas de gobierno y administración.”. p. 35

Moreno Espinosa, Roberto. *La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales División de Estudios de Posgrado. Doctorado en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003. pp. 33-34

instituciones de la Administración Pública se transformaron sustancialmente para dar paso a una administración orientada a obtener mejores resultados. En este sentido se puede apreciar que la necesidad era hacer más eficiente la recaudación y de esta manera aumentar el envío de mayores riquezas hacia Europa.

Por supuesto que el conjunto de las reformas tiene elementos de carácter político y social; sin embargo lo que interesa resaltar es la reestructuración de las instituciones de gobierno, que permitió incrementar las rentas de la Nueva España hacia Europa. Conforme inició el siglo XIX, el periodo de la revolución de Independencia rompió con ese esquema, así entre 1810 y 1821, cuando se reconoce la Independencia, las reformas borbónicas pasaron a ser parte de la historia, pero su influencia sería determinante para el naciente Imperio Mexicano aún cuando era más importante lo político que lo administrativo.

Conforme avanzó el siglo, la idea de capacitar o profesionalizar a los empleados del gobierno se esfumó, lo cual ocasionó la extinción total de las condiciones para la existencia de una carrera administrativa tan necesaria dentro del servicio público, ya que sin ésta, la forma de administrar era bastante improvisada y la movilidad del personal una constante; unido a eso la poca capacidad de administrar, los escasos recursos, la carencia de un sistema normativo y las pugnas políticas fueron las condiciones determinantes para la carencia de un modelo de servicio de carrera acorde a la Nación.

Se analiza la trayectoria de los modelos de profesionalización de los distintos períodos de gobierno de México, desde la Independencia hasta el sexenio 2000-2006; se detecta que dentro de las estructuras administrativas se han instrumentado procesos de profesionalización que no han permitido un avance real en la evolución del servicio público.

Desde 1789, cuando se da inicio a las reformas borbónicas no se consideraba la capacidad y ética del servidor público; pues se centró la atención en el aumento de la eficiencia, reorganización administrativa y política de la Nueva España. Así, durante los siglos XIX y XX, los modelos que fueron instaurándose estaban orientados a aumentar la productividad y racionalización reduciendo el dispendio de los recursos; posteriormente se fueron introduciendo los códigos de ética, hasta alcanzar el actual modelo que es instaurado por la vía legal desde el Poder Legislativo.

La instauración del Servicio Profesional de Carrera en México será un reto para la gestión pública, pues se tendrán que realizar los cambios en el manejo y la operación del servicio público para establecer este modelo; asimismo, es menester definir las variables involucradas para poder llevar a cabo una profesionalización hacia todos los niveles de la organización que permita el funcionamiento de un modelo de servicio civil.

Las condiciones para instrumentar el modelo de profesionalización descrito en el Servicio Profesional de Carrera deben ser consideradas en las reformas administrativas para transformar la gestión pública hacia un paradigma incluyente y diseñada según los requerimientos del propio modelo, con ello es posible mejorar el funcionamiento de las instituciones y sus resultados; de esta manera tenemos lo siguiente: las acciones de profesionalización dentro de la administración y gestión pública, deberán ser en forma dependiente, así esta última será la proveedora de las técnicas administrativas requeridas para la implantación de un servicio profesional.

Para el análisis anterior se consideran como premisas que permitirán guiar la investigación las siguientes: a) ¿La implantación de técnicas de gestión pública dentro de las organizaciones gubernamentales de México realmente ha mejorado la capacidad de respuesta y los procesos de operación? b) ¿Cuál es la política de profesionalización hacia los servidores públicos del gobierno federal?³ c) En consecuencia, el modelo de gestión pública en las instituciones gubernamentales debe proveer de eficiencia, eficacia y satisfacción en la prestación de servicios públicos hacia la población, ya que está orientado hacia los resultados, siempre y cuando sea incluyente y participativo con todos los niveles de servidores públicos⁴.

Mejorar el desempeño del servicio público es una condición necesaria para elevar el desarrollo del país, significa tener instituciones eficaces, eficientes y legitimadas por medio de acciones reales de prestación de servicios públicos para resolver los problemas generados por los constantes cambios en las instituciones del gobierno federal; es decir, mejorar y desarrollar al servicio público por medio de acciones de

³ Como es el caso de la trayectoria de la profesionalización, desde la sola capacitación hasta la consolidación de los conocimientos que permitan mejorar el servicio. Cabe hacer mención que de ninguna manera el punto de partida es afirmar que todo funciona bien o, por el contrario, que todo funciona mal.

⁴ Desde nuestra perspectiva es importante que todos los servidores públicos sean considerados en el modelo del Servicio Profesional de Carrera, con la finalidad de integrar las estrategias de los niveles superiores con los inferiores y juntos fortalecer el funcionamiento del servicio público en términos de resultados en la prestación de los servicios.

profesionalización en un contexto de valores definidos para el ejercicio de las instituciones públicas.

Hacer profesional al servicio público es ya un derecho que tiene la población para recibir los servicios de una Administración Pública competente y con ética en su gestión; se pretende construir organizaciones públicas con modelos de gestión que permitan desarrollar, de manera autónoma, la forma de operar los diferentes procesos para la prestación de un servicio al público.

Comprender el entorno de la profesionalización en México ha sido un factor determinante para el cambio en la gestión, esto significa desarrollar y poseer conocimientos básicos para convertirlos en parte de la organización considerando su entorno, un tema que en ocasiones fue fundamental para la vigencia de la Administración Pública y en otras no fue recordado por los distintos gobiernos que hemos tenido desde el final del periodo colonial, pasando por las reformas borbónicas que pretendían transformar la forma de organización y funcionamiento de la Secretaría de Cámara Virreinal y la etapa comprendida entre la insurgencia, que culmina con la Independencia de México, hasta el año 2003, en que se instaura legalmente la profesionalización para toda la Administración Pública Federal Centralizada.

Durante la etapa armada iniciada por Miguel Hidalgo y Costilla hasta la consumación de la Independencia de México por Agustín de Iturbide, las instituciones públicas funcionaron básicamente con la estructura instaurada por las reformas borbónicas, después en el Imperio Mexicano se crearon Ministerios para dar inicio a la conformación de una Administración Pública recién nacida, pero con una total influencia española. Para la promulgación de la primera Constitución Política de 1824 se habían creado y eliminado tantos Ministerios como Secretarías, de acuerdo al grupo en el poder; cabe señalar que los decretos de creación no hacen distinción entre estas instituciones, sólo es posible comentar que en el caso de un gobierno conservador existían Ministerios y en el liberal Secretarías.

Con la continua pugna entre estos dos grupos que se disputaron el poder durante poco más de tres décadas, en el año de 1857 el grupo de liberales que estaban convencidos de un gobierno federal instauran una nueva Constitución Política, posteriormente con las Leyes de Reforma, Benito Juárez García consolida la segunda Independencia, ya que hasta entonces los bienes del clero católico seguían

teniendo una influencia determinante para la prestación de los servicios públicos, pues durante 300 años habían consolidado una infraestructura que abarcó todo el territorio colonial.

Cuando Porfirio Díaz Mori asumió la Presidencia, las instituciones creadas en el periodo anterior fueron diversificadas e incluso se crearon más Secretarías; en este lapso el país se había pacificado y los grupos opositores eran rápidamente controlados. Así tuvimos un periodo de treinta años en que se desarrolló la Administración Pública que contribuyó a lograr un crecimiento en la economía.

Durante la etapa revolucionaria de 1910 a 1917, las instituciones creadas por Díaz continuaron, ya que no era posible su desaparición pues representaban una forma de control hacia la sociedad; instituciones como el ejército o las comunicaciones fueron utilizados por la población en la lucha armada; las atribuciones desempeñadas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Obras Públicas tuvieron una presencia fundamental, pues tenían a su cargo las finanzas, los caminos y puertos para que la economía funcionara.

En el periodo de la promulgación de la Constitución de 1917, la Administración Pública consolidó su crecimiento y desarrollo, lo que permitió que el *brazo ejecutor del Estado* llegara a la población y con ello dinamizar la economía creando empresas, fondos, fideicomisos, dependencias, bancos e instituciones de seguridad social que contribuían al desarrollo nacional, por tanto México tuvo niveles de crecimiento y estabilización, ya que la capacidad de sus instituciones para atender a la población se hacía con recursos y personal suficiente.

Es así como dentro de las estructuras de la Administración Pública, la profesionalización y el servicio civil en ocasiones ocupó un sitio importante como ocurrió en 1934, cuando fue instaurado por acuerdo de la Secretaría de Gobernación el 12 de abril, algo que terminó en el mismo año. Los intentos continuaron junto con las organizaciones de servidores públicos con la intención de reconocer sus derechos laborales, ya que en el artículo 123 de la Constitución originalmente no habían sido considerados.

El tema de la profesionalización siguió siendo considerado secundario por el gobierno en turno, así las estructuras de la Administración Pública fueron creciendo hasta llegar alrededor de 1200 entidades en el año de 1982, lo que significaba tener un amplio presupuesto para proveerlas de recursos; de ahí pasaron al modelo actual

(2007) de austeridad presupuestal y compactación de estructuras administrativas conformada por alrededor de 173 entidades.

El tránsito institucional consiste en una administración centrada en procesos, en la tecnología, en el diseño de los programas orientados a obtener mayor eficiencia y eficacia sin considerar la opinión de la población, hacia un paradigma orientado al usuario. La administración pública mexicana se transformó para satisfacer a la población que atiende mediante los distintos bienes y servicios que proporciona. Éstos tienen como característica contribuir al bienestar social, familiar e individual, por lo que no basta con el sólo hecho de proporcionarlos, es necesario instrumentar programas de mejora que consideren el cumplimiento de las modificaciones normativas y funcionales de la Administración Pública que le han permitido acercarse a la sociedad.

Tales modificaciones están marcadas por la línea de eficiencia que prevalece desde la época de la reforma administrativa y de las unidades de organización y métodos (1974). Organizar los diferentes procesos, centrar la atención en los mismos y no en los resultados fue en aquel momento, la estrategia para iniciar el proceso de cambio. El contexto lo requería, se trataba de tener un modelo novedoso de trabajo con la plena seguridad de lograr mayores niveles de eficiencia y, en consecuencia, de satisfacción de los usuarios.

En los procesos de modernización de la Administración Pública mexicana se empiezan a fortalecer las acciones que se orientan a líneas estratégicas como la eficiencia, entendida como la optimización de los recursos que se utilizan en un proceso de administración que proveen de servicios públicos a la población objetivo. Es una relación de insumo-producto que permite cuantificar el monto de los recursos que una organización destina en la operación de sus estructuras.

Otro aspecto importante es la eficacia que ayuda a determinar cuando una institución cumple con los objetivos para los cuales fue diseñada. Mediante su cuantificación se conoce cómo las instituciones gubernamentales atienden a su población objetivo. Otra línea la podemos definir como de legitimidad, es decir, se parte de la premisa que por medio del funcionamiento de instituciones públicas mexicanas se satisfacen las necesidades de la población y al hacerlo, también de los intereses del Estado.

Esta legitimidad puede ser entendida como el factor de credibilidad, de confianza en las instituciones de gobierno⁵.

Es preciso resaltar que los servicios públicos tienen que ser vistos desde la óptica de la calidad, los procesos de reforma administrativa de las instituciones mexicanas se han establecido dentro de este paradigma, lo que significa verla desde la parte exógena donde se pretende no sólo cumplir con los objetivos, optimización en los procesos, crear entre la sociedad la legitimidad en las instituciones públicas, sino dar ese *valor agregado* que genera las condiciones que permitan contribuir a elevar el nivel de vida de la población.

Los diferentes intentos que se han instrumentado para reformar la Administración Pública mexicana pretenden mejorar esas líneas estratégicas, consecuentemente a partir del año de 1971, cuando los cambios en la forma de operar determinó que la Administración Pública se orientara a darle mayor atención a la población usuaria, lo que originó el surgimiento de las Unidades de Organización y Métodos para mejorar la gestión pública y con ello todas las instituciones públicas; así se tenía un panorama adverso en donde el modelo cambió y se dio inicio a la política de reforma administrativa del gobierno federal.

IV. Estructura de la investigación

Con la finalidad de demostrar la hipótesis, esta investigación se estructura en tres partes: la primera tiene como objetivo definir los conceptos teóricos para el análisis del objeto de estudio y el contexto histórico donde estudiamos la evolución de las instituciones de la Administración Pública Mexicana para comprender su estado actual; en la segunda se abordan los cambios en la gestión pública para darle respuesta a la crisis de legitimidad, eficiencia, y eficacia, misma que trató de solucionarse por medio de la reforma administrativa de 1971, a partir de ahí se analizan los distintos cambios en esa gestión pública que necesariamente tenía que caminar hacia el modelo de gestión de los principales socios comerciales de México, sin embargo los intentos por introducir las técnicas no respondieron a las necesidades de la realidad mexicana, se tenían instituciones jerárquicas con

⁵ Esta idea de reforma la podemos encontrar ampliamente en: Cabrero Mendoza Enrique. *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1997.

dificultades en la prestación de los servicios públicos, obsolescencia de los procesos de gestión, por lo que se decidió incursionar en las técnicas mencionadas como respuesta inmediata a ese panorama.

La integración a la OCDE, los tratados comerciales, los nuevos requerimientos financieros internacionales, los cambios en el manejo presupuestal de 1998, la reducción de la nómina con el programa de retiros voluntarios y la compactación de estructuras administrativas, eran los principales elementos que fueron dibujando la necesidad de contar con un modelo de servicio civil. También analizamos la trayectoria de los distintos intentos por profesionalizar a los servidores públicos hasta la aparición del modelo denominado Servicio Profesional de Carrera (SPC).

En la tercera parte se analizan los elementos del modelo del SPC y sus implicaciones en el desarrollo institucional, para proponer un modelo de profesionalización y de gestión con elementos que no contiene el modelo actual y que se consideran fundamentales para tener, por un lado al servidor público competente y por otro, a instituciones capaces de proporcionar un valor agregado al proceso, para ello se analiza información de campo que sustenta la hipótesis.

Dentro del capítulo primero denominado *Elementos para el análisis del Servicio Público*, se definen términos como administración pública, servicio público, burocracia, eficiencia, eficacia, desarrollo administrativo, gobernanza, legitimidad, gestión pública, nueva gestión pública, servicio civil y carrera administrativa, mismos que son la base para el análisis del proceso de instauración de un modelo de calidad dentro del servicio público. El propósito es la delimitación conceptual que servirá para el objeto de estudio y también para realizar un análisis teórico de los cambios en el sector público en los tiempos de la calidad.

Dentro del capítulo segundo, *Evolución de las Estructuras Administrativas del Servicio Público Mexicano* se analiza la trayectoria de las distintas instituciones públicas, como fueron las Secretarías o Ministerios que dieron forma a la naciente Administración Pública del siglo XIX, hasta llegar al fin del periodo del desarrollo estabilizador, donde el servicio público empieza un proceso de acoplamiento que finaliza con la reforma administrativa de 1971.

Comprender la importancia que tuvieron las distintas constituciones políticas así como las leyes de carácter constitutivo es indispensable para explicar la situación actual donde la problemática gira en torno a la instauración, por un lado, de un

sistema de gestión de la calidad de los servicios públicos y por otro, la profesionalización en toda la Administración Pública Federal Centralizada.

En el capítulo tercero, *La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública* se analizan las transformaciones en la gestión pública desde el periodo de esa reforma y posteriormente el Programa de Descentralización de 1982 a 1988, donde se da inicio a la compactación de las estructuras administrativas y al proceso de venta de las empresas públicas. Para el sexenio 1989-1994 en la gestión pública se introdujo un término que no se había considerado dentro de las dependencias y entidades: la calidad en la prestación de los servicios públicos, y con ello la posibilidad de profesionalizar a los servidores públicos por medio de un programa específico, aun después de que en 1983 fue creada la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

Con el Programa de Simplificación Administrativa del sexenio 1989 a 1994 se dieron los pasos para que con el PROMAP⁶ se retomara la política de calidad y la posibilidad de instaurar un servicio civil, este camino continuó con el gobierno 2000-2006, ya que tanto el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental como el Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo respaldan la continuidad de los servicios de calidad.

En el capítulo cuarto, *El Servidor Público como agente de la Profesionalización* se analizan las condiciones de la profesionalización del servidor público hasta llegar a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada; revisando también doce modelos de servicio civil, tanto en el Gobierno Federal, las Cámaras de Senadores y Diputados como en el Gobierno del Distrito Federal y organismos autónomos, con la finalidad de resaltar que, salvo el que se lleva a cabo en el Servicio de Administración Tributaria, no se fijan las capacidades o competencias que son necesarias para la época actual; de igual manera analizamos los antecedentes del modelo de servicio profesional iniciado con las propuestas hechas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la posición de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; con esto se considera que el paso decisivo se

⁶ Hay que recordar que durante el sexenio 1994-2000, Ernesto Zedillo impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública que retomaba la política de calidad y la posibilidad de instaurar el servicio civil de carrera dentro de la Administración Pública.

dio dentro de la Cámara de Senadores al formular las iniciativas de Ley, tanto del Partido Revolucionario Institucional como del Partido Acción Nacional, aquí estaba contenida la esencia del modelo vigente.

Dentro del capítulo quinto, *El proceso de profesionalización y el modelo del Servicio Profesional de Carrera*, se describen las características de la profesionalización, las condiciones de la gestión pública para la instauración de los programas y acciones oficiales y se argumenta porque este modelo es una nueva racionalidad administrativa. Junto con ello describimos el proceso de evaluación del servicio público.

Después se realiza un análisis relativo a las posibilidades que tiene la instauración del modelo y, sobre todo, su posible impacto en la prestación de los servicios públicos en beneficio de la población porque es importante que sea un modelo de gestión que contenga los elementos necesarios para tener un proceso de profesionalización acorde con las necesidades del servicio público de México⁷, fundamentalmente se presentan elementos para darle mayor proyección a la profesionalización de los servidores públicos en condiciones distintas.

En el capítulo seis, *El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la gestión pública*, se describe la aplicación del modelo en la Administración Pública Federal Centralizada, relacionando el desempeño de la gestión de servicios públicos con esta estrategia, así como la propuesta relativa hacia dónde se considera que puede orientarse el funcionamiento de las instituciones públicas para que el modelo de servicio profesional tenga mejores resultados.

Se abordan los cambios que conducen hacia las competencias laborales dentro de las dependencias federales y por qué se considera al SPC una racionalidad administrativa.

Se explica el modelo relativo que se considera para el servicio público de México; en este apartado también se presenta el resultado de la investigación así como el análisis de las variables que fortalecerán la inclusión de las necesidades de las instituciones, los usuarios y los servidores públicos, todo esto orientado hacia la

⁷ Hay que recordar que tuvo que ser en la Cámara de Senadores, lo que significa replantearse los procedimientos de ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos con nuevos objetivos y perfiles que requieren las diferentes instituciones de la Administración Pública. Términos como competencias laborales e institucionales, certificación de capacidades, certificación ISO 9000, se convierten en las principales aportaciones de este modelo.

instrumentación de un sistema de gestión de la profesionalización en las estructuras administrativas del servicio público.

Es importante conocer las condiciones en las que se desarrolla el Servicio Profesional de Carrera se desarrolla, asimismo se propone un modelo de profesionalización que considere las capacidades laborales e institucionales, que permitan dirigir la carrera del servidor público a mejores escenarios.

PRIMERA PARTE

CONTEXTO TEÓRICO E HISTÓRICO PARA EXPLICAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO

Para abordar el objeto de estudio, esta parte de la investigación se integra por dos capítulos. En el primero se analizan los elementos teóricos que se considera necesarios para delimitar y fijar una posición, con ello se pretende dotar de una estructura teórico metodológica que permita desarrollar el estudio relativo a la instauración del Servicio Profesional de Carrera dentro del gobierno federal.

En el segundo capítulo se realiza un análisis histórico que servirá de referencia para ubicar el tema en cuestión y, en consecuencia, fijar posiciones que se consideran importantes en este análisis. Lo anterior con la finalidad de contribuir al estudio de la profesionalización en las instituciones públicas, así como a los cambios en el desarrollo de las estructuras de las mismas para mejorar el desempeño de los servidores públicos.

Tanto el contexto teórico como el histórico son fundamentales para el planteamiento del objeto de estudio, lo que permitirá desarrollar la segunda y tercera parte, relativas al proceso de profesionalización y al cambio en la gestión pública para, posteriormente, diseñar una propuesta de profesionalización que pueda ser aplicada.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL SERVICIO PÚBLICO

Con la finalidad de analizar los diferentes conceptos que servirán de guía para la investigación y a manera de delimitar el marco teórico, se analizarán, describirán y discutirán términos como Administración Pública, Servicio Público, Burocracia, Eficiencia, Eficacia, Desarrollo Administrativo, Evaluación, Gobernanza, Servicio Civil, Gestión Pública y Nueva Gestión Pública, con ello se pretende dar mayor sustento al funcionamiento del servicio Público

Para definir cada uno de estos conceptos es importante ubicarlos dentro del contexto que se requiere, el cual ofrece la posibilidad de articularlos de manera que representen el sustento para desarrollar nuevos modelos de análisis.

Para que el servicio público se desarrolle y adapte su gestión pública hacia nuevos esquemas orientados a la profesionalización, es menester que cuente con acciones concretas de calidad, desarrollo administrativo y legitimidad que son necesarias para que la política del servicio profesional sea instrumentada exitosamente.

1.1. La Administración Pública como disciplina

Desde que el ser humano existe en el planeta tiene que cubrir sus necesidades biológicas y sociales; entre estas últimas se encuentra la de vivir en comunidad, lo que hizo indispensable la organización social para realizar actividades como la distribución de alimentos o la formación de ejércitos para la conquista de pueblos o territorio. Así, este tipo de organizaciones sirvieron para salvaguardar la integridad de las diferentes civilizaciones.

Cuando dos o más comunidades necesitaban comerciar, era necesario encontrar formas de organización social que permitieran el ejercicio de ese intercambio; por lo tanto, es conveniente mencionar que cuando las primeras civilizaciones surgieron y el hombre empezó a darle solución a problemas como el pago de tributos, la creación

de ejércitos, la construcción de ciudades o la realización de comercio entre diferentes pueblos; se tenía que contar con una organización que permitiera un manejo de lo público como consecuencia de la acción de gobierno.

Para algunos autores nuestra disciplina surge con el hombre mismo⁸. Cuando las sociedades tienen un gobierno, la Administración Pública es la encargada de suministrar los servicios públicos, por ello se puede estudiar desde el desarrollo de sus diferentes actividades; al respecto algunas aportaciones que las antiguas civilizaciones hacen a la misma son la invención del papel y la tinta, los antiguos sistemas de reclutamiento chino, la recaudación de impuestos, la creación de leyes para la vida en sociedad fueron determinantes para el desarrollo de la disciplina.

Lo que aquí se trata es conocer, con base en esos elementos, si es posible determinar en qué momento aparece, podemos decir que esto sucede cuando tiene un método y un objeto propio de estudio, como lo afirma José Juan Sánchez: “La Administración Pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y del derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad”.⁹ Más adelante el autor menciona cuáles son los términos en que se puede definir:

- “1. La administración pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
2. Es el gobierno en acción la parte más visible de su actividad pública, inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
3. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
4. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
5. Es la función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
6. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse.
7. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada con toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.
8. Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado”.¹⁰

⁸Véase: Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia, su objeto y su estudio*. Capítulo 1 Historia del objeto de estudio de la administración pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdez. México, 2001. pp. 21-56.

⁹ *Ibid.* p. 89

¹⁰ *Ibid.* p. 122.

En cuanto al nacimiento de la Administración Pública veamos lo que afirma Guerrero al respecto:

“La administración pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración y su esquema teórico originario consiste en la célebre dicotomía planteada.

Aunque la distinción entre decisión y acción no es conocida antes de Wilson, la dicotomía formulada por él es el primer intento por delimitar el campo de estudio de la administración pública, a partir de su diferenciación con la política (...)

Wilson formula una diferenciación mediante la cual la administración queda separada, especialmente de su hermana siamesa, la política, en su idea el evidenciar un nuevo campo de conocimiento, crear una disciplina destacándola a partir de la identificación de una función de Estado (...).¹¹

La Administración Pública se entiende como la organización de las actividades del Estado para la atención de la sociedad y, para objeto de esta investigación, se concentra en las funciones del poder ejecutivo. Se encuentra en un contexto particular ya que en las condiciones actuales dentro de las instituciones de gobierno se utilizan las técnicas gerenciales en donde la administración de los negocios, los estudios de mercado y la orientación empresarial difieren con las fuentes de la Administración Pública como estudio del objeto en términos de las aportaciones teóricas que dieron origen a su aparición.¹²

Es preciso recordar que actualmente la Administración Pública es una disciplina que se orienta a dotar de un mayor grado de productividad y eficiencia a las organizaciones de gobierno, con esta adopción de técnicas privadas pareciera ser que la otrora burocracia fracasó y con ella las fuentes que en su origen le dieron sustento. Sin embargo, la importancia de reconocer que la Administración Pública es una ciencia que tiene un objeto propio, permite aclarar que sus orígenes están en las

¹¹ Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Fontamara. México. 1986. p. 39.

¹² Particularmente me refiero a los orígenes como son las ciencias camariales, la ciencia política, las aportaciones de Bonnin, Bodino, von Justi que permitieron definir un objeto propio de la Administración Pública, también están autores como Wilson, Waldo, Gabino Fraga, entre otros, que pretendieron darle fuerza y sustento teórico a la disciplina; parece que en la actualidad los avances teóricos de la Administración Pública han sido reemplazados por los principios de la administración privada, como si fueran los fundamentos de nuestro objeto de estudio. Si la Administración Pública nace como un subcampo de la ciencia política, al introducir las técnicas gerencialistas se ha cambiado el enfoque que le dio origen como ciencia social. Sin embargo, hay que reconocer que mediante la instrumentación de estas técnicas se ha conseguido un mejor funcionamiento de las instituciones de gobierno.

actividades organizadas del Estado, por lo que es necesario distinguir entre técnicas eficientistas y el objeto propio que le da sustento como disciplina social.¹³

Es una disciplina que se encarga de desarrollar las actividades del gobierno para darle sustento al manejo público, pero también al avance en su estudio. Como disciplina tiene su objeto propio el estudio del gobierno, tal como lo afirma Guerrero:

“En sentido lato la Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable constituye una capacidad que produce poder.

En sentido estricto, Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la substancia; es decir, auspicia la convivencia civilizada, consiste en una capacidad que produce civilidad”¹⁴

La Administración Pública, como parte de la actividad del Estado, tiene alcances jurídicos que definen su naturaleza, y que la sociedad puede legitimar mediante los servicios públicos que le otorga, entonces: ¿cuáles son las condiciones para que la Administración Pública tenga un mejor funcionamiento?, iniciaremos con el Estado de derecho, aquellas condiciones necesarias para la convivencia social en donde se puede ejercer el poder desde la práctica de la disciplina como una ciencia, debido a que tiene un objeto de estudio propio (el gobierno) y también tiene un campo para aplicar los conocimientos que se desarrollan en la profesión y está en constante desarrollo.

Llegar a una definición *pura* de la Administración Pública requiere tomar en cuenta que estamos hablando de una disciplina social inmersa en una constante actualización; sin embargo, es preciso fijar un punto de partida para desarrollar el planteamiento de la presente investigación. La Administración Pública consiste en el ejercicio dinámico que se desarrolla dentro del Estado como actividad organizada del mismo, la idea de tener una estructura administrativa completa que considere una capa de funciones que se desarrollen con niveles de efectividad, como lo comenta José Juan Sánchez González esta disciplina nace:

¹³ Hay que recordar el significado etimológico de administración que es **servir a**, con la introducción de ese nuevo enfoque se pretende mejorar el desempeño de la organización y el funcionamiento del gobierno, con matices que no se tenían anteriormente, tales como el enfoque de calidad, la reingeniería de procesos, el *benchmarking*, el concepto de cliente en lugar de usuario y con ello estas técnicas vienen a transformar la imagen que la sociedad tiene de la Administración Pública.

¹⁴ Guerrero, Omar. *Principios de Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública. Cátedra Colombia. República de Colombia. 1997. pp. 27-28.

“como un conjunto de habilidades técnicas y aprendizajes empíricos que mediante ensayo y error fueron aplicadas por los funcionarios, lo que convierte a la actividad en el arte elevado. Posteriormente, la necesidad de realizar con honradez y transparencia la actividad con valores altamente éticos y morales, requiere de una filosofía que pretende alcanzar la felicidad humana como lo señala Von Stein.

La sistematización del conocimiento, la mayor especialización de actividades y tareas, así como la elaboración de estudios administrativos con mayor rigor, permiten que la materia se convierta en una profesión frente a otros oficios y carreras...

La administración pública tiene un objeto de estudio: la actividad organizada del Estado, aunque su estudio presenta diversas representaciones de mismo objeto: el Estado, el gobierno, el poder ejecutivo, la burocracia, la organización, el manejo público (management) y las políticas públicas”¹⁵

Para que nuestra disciplina fuera reconocida como profesión, fue preciso sistematizar el conocimiento y la especialización de actividades para conocer con mayor amplitud su objeto de estudio, es por eso que se le considera como el punto de partida y con base en eso, la definiremos como la disciplina que se encarga del estudio y funcionamiento del Servicio Público y de las variables que le dan sustento a sus diferentes acciones, las cuales son de tipo jurídico, administrativo, político, económico y social; asimismo, es aquella que le da orientación a las actividades organizadas del Estado, que se instrumentan en las dependencias y entidades, también como parte de esa organización, proporciona las herramientas que le permiten mejorar el servicio público en beneficio de la sociedad.

Como organización del gobierno se encarga de proporcionar la infraestructura de comunicaciones, servicios educativos, salud, empleo, vivienda, seguridad jurídica, protección ambiental y transporte, entre otras, que la población de un país tiene derecho a recibir en los términos que le permitan mejorar su nivel de vida.

Analizar las fuentes del origen de la Administración Pública y compararlas con las *vertientes* actuales, permitirá conocer la dimensión en la que se encuentra el servicio público de México y con relación a la carrera profesional instaurada a partir de 2003.

Finalmente con respecto a la forma de verla, Falcao menciona que la podemos analizar desde tres perspectivas, las cuales resultan parecen interesantes debido a que contienen los elementos que más adelante se utilizarán en cuanto a la Gestión Pública y sus aplicaciones para el caso de México. El autor propone analizarla desde

¹⁵ Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como ciencia*. op. cit. p. 298.

una visión ortodoxa liberal y empresarial, así tenemos como características las siguientes¹⁶:

**Cuadro 1
VISIÓN GENERAL DE LOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Visión Ortodoxa Características	Visión Liberal Características	Visión Empresarial Características
<ul style="list-style-type: none"> * Control federal central sobre las actividades de planificación, coordinación, dirección, formulación e implementación de políticas públicas. * Énfasis en el aumento global de la capacidad de implementación de políticas en las diversas esferas del Estado. * Ocupación de cargos clave por funcionarios de carrera, profesionales especializados, entrenados y equipados con tecnologías y métodos gerenciales. * Énfasis en la capacidad gerencial del servidor público como incentivo para la innovación. * Limitación de la interferencia política sobre la administración. * Responsabilidad desde la base hacia el vértice, <i>versus</i> dirección desde el vértice hacia la base. * Énfasis en los ciudadanos usuarios y clientes. * Prioridad en la administración de cargos y salarios públicos. * Incremento de los programas de reclutamiento en polos de excelencia profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción del tamaño del Estado, vía la privatización, tercerización y voluntarismo. * Descentralización y desconcentración de la esfera federal hacia la estatal y municipal. * Desreglamentación radical. * Fuerte liderazgo político desde el vértice hacia la base. * Lealtad extrema a los programas de gobierno. * Ocupación de cargos clave en la administración por individuos comprometidos con la agenda política partidista, en lugar de funcionarios de carrera. * Papel tecnocrático del administrador público, restringido a tareas administrativas, como administración de contratos, servicios y normas. * Empleo de técnicas de administración por resultados en las instancias de ejecución, como administración por objetivos, premios e incentivos por productividad. * Proceso decisorio centrado en análisis de costo-beneficio. 	<ul style="list-style-type: none"> * Preferencia por alternativas de producción externa de bienes y servicios, asociaciones gobierno-sociedad civil, voluntariado. * Gestión participativa de programas y proyectos con los clientes. * Estímulo a la competencia interna y externa. * Desreglamentación interna, simplificación organizacional y clarificación de papeles y misiones. * Evaluación y financiamiento basados en resultados. * Imagen del cliente como consumidor, entrenamiento en atención y formularios de sugerencias. * Creación de centros de resultados financieros, promoviendo una acción pública rentable. * Previsión estratégica de servicios. * Descentralización y desconcentración: control jerárquico <i>versus</i> autoridad, desarrollo de equipos (<i>team building</i>), gestión participativa, cooperación trabajadores gerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial. * Atención de las finalidades gubernamentales a través de la reestructuración del mercado.

Fuente: Elaboración propia con información de Falcao, Humberto. "Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil del 7 al 9 de noviembre de 1996.

¹⁶ Falcao, Humberto. "Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil del 7 al 9 de noviembre de 1996.

La Administración Pública es la disciplina que tiene un método y objeto de estudio propio, la cual se ha transformado y evolucionado, ya que mientras las sociedades avanzan se requiere satisfacer a la población que atiende.

Conduce los procesos dirigidos a proporcionar servicios públicos a la sociedad, por tal motivo, dentro de este capítulo la definición se presenta desde tres visiones como lo muestra Falcao. Esta disciplina es la base para el avance de los procesos que son realizados al interior de las diferentes instituciones conforme lo señalan las necesidades sociales.

1.2. El Servicio Público y su Profesionalización

Hablar de servicio público significa diferenciarlo claramente del espacio privado¹⁷, de tal manera que seamos capaces de conocer hasta donde llegan las fronteras de acción de cada organización. La Administración Pública tiene como eje de acción la atención a los diferentes grupos de la sociedad que legalmente reclaman servicios públicos con características que permitan resolver sus necesidades, un servicio público es aquel que está dentro de un contexto jurídico y administrativo de naturaleza colectiva y se otorga a través de una organización del Estado. Partiendo de este punto se describirá en qué consiste la prestación del servicio dentro de la Administración Pública de México, así como la importancia de demostrar que dentro de las estructuras administrativas se utilizan los procesos y procedimientos que en ocasiones ya no corresponden a la realidad.

Al paso del tiempo, las instancias en donde se otorgan servicios a la sociedad se han transformado, por medio de la inclusión de nuevas tecnologías para alcanzar la calidad, un ejemplo de esto es cuando se inician los procesos de cambio a partir del sexenio 1989-1994 en el que se propuso el Programa de Simplificación Administrativa que abordaba las acciones orientadas a mejorar el funcionamiento del servicio público.¹⁸

¹⁷ Entendido como el ocupado por las estructuras a donde la Administración Pública no llega, debido a que sus fronteras están demarcadas por el derecho público. Por ello, el sector privado tiene como límites los propios de la actividad económica, en donde el mercado es uno de los principales elementos.

¹⁸ Ver inciso 3.2.2. Programa de Simplificación Administrativa 1989-1994.

El tránsito de una Administración Pública que funcionaba de manera *cerrada* a una *abierta* significa lo siguiente: el enfoque y funcionamiento de las instituciones de gobierno permitió que poco a poco los procedimientos fueran siendo obsoletos porque conforme se iniciaba un período de gobierno, no se actualizaban los procesos ni en lo correspondiente a la atención a los usuarios con relación a la satisfacción de sus expectativas, ni tampoco en la operación de los procesos para el desarrollo de los servicios públicos.

El servicio público dependía para su mejora de lo que se *pensara* en cada una de las fases de *producción* del servicio, y esto normalmente sucedía sin un diagnóstico y estrategia integrales, pues ante el cambio que se realizaba en cada sexenio no se establecía una línea que permitiera la continuidad de programas o proyectos; con el Servicio Profesional de Carrera se trata de dar esa permanencia que garantice el servicio con las características para satisfacer realmente a su destinatario.

La Administración Pública abierta significa considerar al usuario como parte de la estrategia para la actualización de los procesos de prestación de los servicios públicos, de tal forma que su vigencia se conserve; incluso se ha establecido recientemente una política de calidad en el servicio que ve a la certificación del proceso como una necesidad para avanzar en el camino de tener un *gobierno de clase mundial*.¹⁹

La diferencia entre lo público y lo privado en ocasiones se encuentra en la forma de operar técnicas de administración privada, más bien parece que se aleja de su naturaleza. La presencia de métodos son utilizados en la empresa privada, tales como los estudios de mercado, las técnicas de calidad, la llamada reingeniería administrativa, son ejemplo de esa *endoprivatización* que Guerrero²⁰ analiza y que continúa en la Administración Pública.

¹⁹ Al respecto basta con revisar el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001-2006 para darse cuenta que en la actualidad tenemos un paradigma con una visión totalmente diferente a la que se tenía en el periodo de la reforma administrativa de 1971, en cuanto a su enfoque que está orientado a la gerencia que dista mucho a lo que se realizaba en la Administración Pública cerrada, en este sentido es preciso aclarar lo siguiente: en el momento en que se inició la “consulta” para conocer la opinión de los “clientes” del servicio y se aplicaron técnicas distintas como las de empresa, la naturaleza de los procedimientos involucrados también cambia en términos de operación y de sentido ya que a una instancia de origen público se le aplica un funcionamiento privado.

²⁰ Ver Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México. Porrúa. México. 1999.

El servicio público de México se desarrolló conforme se presentaron las circunstancias²¹. Para el periodo 1994-2000 se redujo la distancia entre lo público y lo privado²², así que se prosiguió con esa estrategia en donde lo importante para el funcionamiento de las diferentes estructuras de la Administración Pública de México era conocer, mediante indicadores de control de gestión, el desempeño de las instituciones públicas.

Esto se desarrolló dentro de los parámetros impuestos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en términos de austeridad presupuestal lo que implicó, en principio, una reducción de gasto corriente como consecuencia de una expansión de las instituciones de gobierno y de todo el personal. Para el servicio público se establecieron parámetros en los que la prioridad era lograr una mejor y mayor legitimidad del usuario hacia las dependencias y entidades de la Administración Pública. Así, mediante se fueron presentando las formas de operación y los resultados que de acuerdo con la opinión de los usuarios se han obtenido. La estrategia fue reducir el presupuesto de operación y con ello se indujo la vulnerabilidad de las instituciones debido a que no se pueden realizar mejoras en sus resultados sin el presupuesto requerido para la obtención de una eficiencia que notoriamente sea reconocida por los usuarios.

El servicio público está, por supuesto, relacionado con el gobierno, esto significa la coordinación de acciones civiles y políticas con el fin de que la población se desarrolle y mejore su nivel de vida en un contexto jurídico que garantice el progreso social. Dentro de este contexto, el servicio público constituye el núcleo por donde gira el desempeño de cualquier gobierno y éste es calificado por los destinatarios del servicio.

Ese núcleo lleva consigo la fuerza necesaria para transformar el gobierno con las características que se le han adaptado como las de la eficiencia y la calidad de los servicios que proporciona, por eso se pretende mejorar por medio de la inclusión de los esquemas de medición y evaluación del desempeño público. La estrategia consiste en llegar a la profesionalización del servicio y con ello la del gobierno. Estos dos elementos son esenciales para la instauración del Servicio Profesional de

²¹ Como se explica en el capítulo III, 3.1. El periodo de la reforma administrativa de 1971.

²² Ver capítulo III. 3.2.5. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Carrera, si lo que se necesita es un gobierno más efectivo y no más grande, entonces la vía es su desarrollo hacia la instauración de un proceso con visión de Estado, que lo conduzca a la eficiencia, eficacia, legitimidad y calidad en su funcionamiento.

Para hablar de profesionalización se iniciará con la acepción de Uvalle, quien afirma:

“La profesionalización es un conjunto de procesos que se inducen y estimulan para que el desempeño de la acción de gobierno sea más consistente. La profesionalización alude a condiciones del trabajo institucional que implican una mejor calificación de las aptitudes profesionales.

La profesionalización alude a que el mérito, la imparcialidad y calidad del trabajo sean las ventajas de un servicio público abierto y competitivo, y que en él se visualiza de modo institucional un plan de carrera que defina los requisitos, el ingreso, la capacitación, la promoción, los estímulos y la evaluación del desempeño”²³

La institucionalidad del servicio público comprende la legalidad del acto de gobierno, la efectividad que requiere la sociedad y la calidad de sus resultados. Para lo cual se necesitan servidores públicos capacitados, con una actuación basada en la imparcialidad y calidad de su trabajo, con la finalidad de realizar una carrera que garantice la permanencia siempre y cuando se cubran los requisitos establecidos en la ley.

Dentro de estos elementos algunos autores hablan de profesionalización y otros de profesionalismo, la primera hace referencia a una serie de acciones que permiten la actualización de los servidores en la esfera de los procesos de la Administración Pública y el segundo, hace alusión a una *filosofía* dentro de las instituciones de gobierno.

La profesionalización basa su actuación en principios como los de imparcialidad y calidad en el trabajo, con las que cada servidor público debe iniciar un proceso de actualización y es por medio de la evaluación del desempeño como es posible conocer su evolución dentro de la Administración Pública.

Hablar de profesionalización del servicio público representa cumplir con las diferentes acciones de tipo legal, en donde como punto previo a la instauración del Servicio Profesional de Carrera, se establecen los criterios para consolidar el proceso que

²³ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdez. México. 2000. p. 42.

aquí se analiza. El servicio público profesionalizado significa también “(...) un punto de apoyo para la gobernación eficaz de la sociedad, la contención y solución de los conflictos sociales, la prestación de los servicios a favor de la economía de mercado y la adopción de las políticas encaminadas al bienestar social real. Así, el servicio profesionalizado constituye una etapa que acredita el desarrollo de las instituciones, al enfatizar en su calidad y eficiencia también corrobora que los operadores - directivos y ejecutores- de las instituciones tienen un perfil más competitivo para que la función pública sea más emprendedora.”²⁴

Por tanto el proceso que conduce a la profesionalización del servicio público contiene, los elementos tangibles que le permitan desarrollar sus funciones con apego a un marco normativo establecido. Uvalle también comenta que el servicio público está inmerso en una serie de atributos que le otorgan un carácter estratégico, en virtud de que:

“El servicio público no es únicamente cuestión de trámites, sino la oportunidad que el gobierno tiene para dar tratamiento coherente a demandas en competencia. El servicio público es la base para que los actos de gobierno se traduzcan en resultados, decisiones y expectativas cumplidas. Vinculado a la categoría gobierno, es el que da vida a los criterios institucionales que se tienen para coordinar los imperativos de la vida pública.”²⁵

Si el servicio público se considera un elemento para el acercamiento del gobierno con la sociedad, entonces es ahí donde se tiene que iniciar el proceso de profesionalización, como la opción para hacer un gobierno efectivo. Las capacidades institucionales son condición de estabilidad, ya que si un núcleo de la población no se siente satisfecho o incluido en alguna política, la presencia de factores de ingobernabilidad hacen su aparición. De ahí que en la Administración Pública los procesos son de participación social dentro de las acciones de gobierno, sin embargo es preciso delimitar hasta dónde es posible que la sociedad participe.

Por lo tanto la pregunta es: ¿hasta dónde los procesos de prestación de los servicios son analizados y diseñados por el público usuario? La respuesta estriba en dos puntos, el primero es considerar la opinión en cuanto a la atención y el otro en términos de lo que realmente conoce y puede aportar para mejorar los servicios. En

²⁴ *Ibid.* p. 48-49.

²⁵ *Ibid.* p. 70.

este punto es conveniente analizar y considerar dentro de los procesos de profesionalización dos variables:

- a) La capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno, esto significa eficacia, ya que ante la demanda de los usuarios del servicio las instituciones deben tener una respuesta ágil, oportuna y confiable.
- b) El nivel de profesionalismo de los servidores públicos significa habilidades.

La primera se relaciona con todas las acciones que dentro de los procesos de las entidades y dependencias se fomentan para proveer de los medios tangibles necesarios como son la aplicación de las diferentes técnicas conocidas y aceptadas orientadas hacia un objetivo: la calidad del servicio. En cuanto a la segunda consiste en una filosofía de actuación donde no basta con conocer, sino también querer hacerlo.

En cuanto al segundo, Dror nos dice lo siguiente:

“El concepto de profesionalismo, (...), implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción.

A esta esencia que define al profesionalismo en el arte de gobernar deben añadirse cuatro características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de ‘interés clínico’ y de ‘impasibilidad’ en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia; y la búsqueda constante de creatividad.”²⁶

El profesionalismo contiene los elementos cualitativos para el funcionamiento del servicio público, esto se relaciona con los códigos de ética que son obligatorios para mejorar el funcionamiento de los programas y proyectos que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública. Dror comenta que el profesionalismo constituye la parte fundamental de un gobierno, debido a lo indispensable que resulta contar con las habilidades necesarias para dar respuesta oportuna y definitiva a las demandas sociales, de ahí la importancia de tener las habilidades y aunado al conocimiento de la profesionalización obtendremos un marco de actuación que permita a la

²⁶ Dror, Yehezkel. “El profesionalismo en el arte de gobernar”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela. No. 1. 1994. p 11. www.clad.vn

Administración Pública de México tener niveles de los principales países como los de los OCDE. Asimismo Dror enuncia los principios que considera para el profesionalismo en el arte gobernar.²⁷

Cuadro 2
CARACTERÍSTICAS DEL PROFESIONALISMO

Principio	Contexto de aplicación
1. Filosofía del discernimiento, junto con estudios reflexivos, en lugar de filosofía de la ciencia.	Filosofía de la acción, razonamiento práctico, filosofía del pensamiento y los estudios cognoscitivos. Principios heurísticos, protocolos cualitativos para la reflexión de políticas de envergadura y directrices para el razonamiento.
2. Ultra racionalidad como base.	Se requiere de nociones de “ultra racionalidad” más complejas y avanzadas que sirvan de base al profesionalismo en el arte de gobernar. Estas comprenden la aceptación de distintos modos de razonamiento, pensamiento, imaginación.
3. Foco en grandes opciones.	Se debe centrar en directivas globales, políticas y nacionales, macropolíticas, grandes estrategias, paradigmas de políticas de envergadura. Esto entraña grandes alternativas dirigidas a repercutir significativamente en el futuro, hasta establecer y cambiar trayectorias a largo plazo.
4. Deliberación sobre la modalidad de “gran política”.	Bajo condiciones de turbulencia, como las que prevalecen cuando el profesionalismo en el arte de gobernar es más necesario, una tenue afinación de política es con frecuencia una ilusión, por lo que se requieren políticas más vigorosas. La eficacia de la política usualmente no es lineal, requiriéndose distintas cuotas para lograr resultados diversos bajo condiciones múltiples. La necesidad del profesionalismo en el arte de gobernar es considerar las funciones de producción de las políticas no lineales y asignar porciones de instrumentos de políticas como parte de la modalidad de políticas de envergadura.
5. Globalización.	La adopción de una perspectiva “global” constituye un imperativo categórico para el profesionalismo en el arte de gobernar en el siglo XXI. Ello requiere de una noción global y por lo menos cierto entendimiento de los procesos globales como precondition para la opción.
6. Interés en las estructuras e instituciones.	Un rasgo fundamental de profesionalismo en el arte de gobernar deberá ser el intenso interés por las estructuras e instituciones, como recursos y bases políticas aun cuando no estén dirigidas a ellas.

²⁷ Al respecto Guerrero define al servidor público: “(...) aquel que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado”. Guerrero, Omar. *El Funcionario, el diplomático y el juez*. Porrúa, Universidad de Guanajuato. México 1998. p. 8. Esto significa que se tenga como servidores públicos a personas dedicadas a las actividades del gobierno, donde se trata de atender sus requerimientos conforme son demandados por la sociedad.

Principio	Contexto de aplicación
7. Consideración en términos de auge y caída de naciones, destino de las revoluciones y regímenes, esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y “grandes empresas” similares.	Se deben emplear como su marco más amplio de reflexión las conjeturas históricas y teóricas respecto del auge y caída de naciones y regímenes, los impactos a largo plazo de las revoluciones, los esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y el destino de otras “grandes empresas”.
8. Futuribles y grandes diseños.	Además de ayudar a superar el avasallamiento de la alternativa a las presiones actuales y adversas inminentes y con el propósito de suministrar ámbitos de largo alcance y orientaciones de metas dinámicas para las grandes tomas de decisiones, los futuribles a mayor escala, en el sentido de posibles futuros alternativos y cabales a largo plazo, que llegan hasta los “grandes diseños” que constituyen una faceta prioritaria.
9. Pensar en la historia sin atarse al pasado.	El futuro es el producto de la combinación dinámica y la interacción entre la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción. Por consiguiente, todas las actividades humanas, incluyendo el diseño de políticas a gran escala, gozan en principio de grados representativos de libertad con potenciales de impacto significativo en las realidades en evolución, que llegan hasta moldear radicalmente ciertos aspectos del futuro.
10. Estimados de situaciones amplios, de largo alcance y dinámicos, con especial atención en curvas descendentes, oportunidades pasajeras, contingencias, sorpresas y virajes.	Las imágenes mundiales en las cuales se basa el diseño de políticas y otras acciones estatales condicionan todo su contenido. En consecuencia el perfeccionamiento de tales imágenes mundiales constituye un paso fundamental para mejorar el diseño de políticas y una tarea primordial. Este principio está estrechamente vinculado a muchos otros, como el de considerar largos periodos de tiempo, centrarse en variables de auge y caída, tomar en cuenta complejidades profundas y grandes incertidumbres.
11. Concentración en opciones dentro de perspectivas coherentes.	El profesionalismo en el arte de gobernar intenta identificar las opciones críticas y asignarles gran parte de los recursos disponibles para el mejoramiento de políticas, tales como la capacidad intelectual organizada.
12. Omisión de situaciones adversas junto con buenos logros.	Se refiere a dos líneas en parte distintas y en parte superpuestas y convergentes: reducir la probabilidad de escenarios malos o peores, y alentar la probabilidad de escenarios deseables, 1) a menudo es más fácil conceptualizar y llegar a un acuerdo sobre situaciones adversas y 2) visto en términos de la historia de la toma de decisiones, el soslayar ciertas situaciones negativas constituiría un adelanto muy importante.
13. Pensamiento político en términos de interacción con variables y actores dinámicos.	Considerar aspectos fundamentales en términos de interacción activa con variables y actores muy dinámicos y sensibles, en contraposición con la tendencia usual de desestimar las transmutaciones y reacciones de los sistemas objetivos y contextuales.

1. Elementos para el Análisis del Servicio Público

Principio	Contexto de aplicación
14. Manejo de complejidades profundas.	La complejidad se reconoce parcialmente en las teorías políticas cuando requieren de un manejo, el diseño de políticas tienden a ser bastante débiles para el manejo de las complejidades reales, sin embargo no se dispone de ningún concepto íntegro de complejidad que satisfaga las necesidades del profesionalismo en el arte de gobernar.
15. Gran política aleatoria.	Esta perspectiva trae como consecuencia la necesidad de reformas radicales en los cuadros estatales a fin de enfrentar mejor las incertidumbres irreductibles.
16. Razonamiento moral, análisis de valores y búsqueda de metas, en la formación de una visión realista.	La inclusión del razonamiento moral, el análisis de valores y la búsqueda de metas ilustran un poco más su naturaleza multimodal y multidimensional así como sus imprescindibles bases filosóficas únicas. Ello suscita el fascinante problema de cómo perfeccionar un proceso desde una perspectiva externa sin intervenir en sus bases axiomáticas y axiológicas y con sus justificaciones.
17. Política sofisticada, pero segregada.	Implica códigos apropiados de conducta profesional y, en particular, la cuestión de a quién servir y cuando dejar de hacer y dejar pasar. Las realidades políticas deben tomarse como una restricción, pero no de manera estrecha o rígida. Evitar ocuparse puramente del asesoramiento político. El profesionalismo debe de ser políticamente sofisticado, pero mantenerse segregado (aunque no aislado) de la política.
18. Interfase productiva con la especulación sobre políticas como proceso societal difuso.	Completamente diferente en su razón de ser es el principio de perfeccionar la interfase productiva con la especulación sobre políticas que se da como proceso societal, intelectual, cultural, y político difuso.
19. Orientación introductoria a la política.	Deben enfrentarse los inconvenientes de traducir estudios complejos a formas accesibles para los individuos ocupados y a menudo no profesionales que toman las decisiones, y de introducirlos en el diseño de políticas a gran escala sin simplificarlos en forma desmedida.

Fuente: Dror, Yehezkel. "El profesionalismo en el arte de gobernar". Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela. No. 1. 1994. p 11.

El profesionalismo en el arte de gobernar, como lo define Dror, tiene implicaciones dentro del servicio público las cuales se reflejan dentro de las acciones para mejorar el desempeño de la Administración Pública y específicamente, en los procesos de las instituciones públicas, por ello considero la importancia de que los servidores públicos de mayor nivel tengan que actualizarse para un mejor resultado en su actuación pública, incursionar en las prácticas del profesionalismo es un imperativo por lo siguiente:

- a) Las *unidades de producción*²⁸ pueden ser más sólidas con el desarrollo y aplicación de las acciones de profesionalización y profesionalismo como el eje del modelo del Servicio Público Profesional de Carrera.
- b) Las modificaciones a la gestión pública deberán considerar la instauración de estrategias para la formación de un servicio público profesionalizado y con actuaciones de ética en su manejo.

Como elemento de apoyo, el profesionalismo dentro del ejercicio del gobierno, implica una diferencia entre las diferentes instituciones de la Administración Pública. Como estrategia, el Profesionalismo está orientado hacia los aspectos de ética en el servicio público, lo que significa un cambio en términos de actitudes del personal que se encarga de conducir y operar los distintos procesos que se transforman en mejores soluciones hacia la sociedad. Dror argumenta la importancia de gobernar con profesionalismo, lo que representa transformar el servicio público con una visión de mejora.

1.3. El Concepto de Burocracia dentro de la Administración Pública

Para este apartado de la investigación, se analizaron las opiniones de autores que parecieran ser posiciones totalmente diferentes; la finalidad consiste en compararlas para llegar a definir la propia.

Dentro de la Administración Pública existen instituciones que funcionan como una estructura organizada capaz de realizar las funciones que le son atribuidas por un ordenamiento legal y asimismo, proporcionar soluciones a demandas sociales que pudieran transformar las características de la misma institución. Esto significa contar con un ordenamiento legal y dominante; tal y como lo menciona Barzelay, la persistencia de un paradigma burocrático que consiste en los hábitos y creencias que están presentes en las diferentes instituciones.

²⁸ Las unidades de medida por medio de las cuales dentro de las instituciones de la Administración Pública, los procesos se materializan, así por ejemplo pueden ser acciones de profesionalización como el desarrollo de habilidades mediante eventos de actualización; también lo correspondiente al profesionalismo como podrían ser la instrumentación de códigos de ética dentro de todas las instituciones de la Administración Pública.

Precisemos por tanto el concepto de burocracia, pues es conveniente mencionar que no necesariamente está alejado de la eficiencia y eficacia²⁹, tal como lo comenta Barzelay:

“El paradigma burocrático fue blanco de la crítica de los intelectuales desde los años treinta. Algunos consideraban la idea de que la organización formal fuera la principal determinante de la eficiencia y la efectividad. Otros instaban a que el control se considerara como proceso en que todos los empleados buscaban coordinar su labor con la de los demás. Algunas veces critican la idea de que, dentro de las jerarquías, el ejercicio de la autoridad unilateral fuese una receta para el buen gobierno.”³⁰

El paradigma burocrático que comenta Barzelay, consiste en el análisis de las estructuras de las instituciones de la Administración Pública, donde la eficiencia y la eficacia tienen un propósito central en el funcionamiento de esas instituciones públicas. Así dentro de los paradigmas de funcionamiento de esas instancias se ha mencionado la obsolescencia de sus estructuras, por tal situación conviene analizar con mayor detalle el concepto:

“En el Poder Ejecutivo, cada función está definida por las delegaciones específicas de autoridad. Los funcionarios que desempeñan cualquier función determinada sólo pueden actuar cuando expresamente permitan hacerlo la regla o las instrucciones dadas por autoridades superiores en la cadena de mando. Los empleados del poder ejecutivo son responsables ante sus supervisores.

En el ejercicio de la autoridad, los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme. La falta de apego a las reglas debe recibir una sanción apropiada.

Los expertos de materias sustantivas -como lo ingenieros, el personal que aplica leyes y los prestadores de servicios sociales- deben ser asignados a las dependencias operativas, en tanto que los expertos en presupuesto, contabilidad, compras, personal y métodos de trabajo deben destinarse a las funciones centralizadas de *staff*.

Las responsabilidades clave de la función financiera consisten en preparar el presupuesto ejecutivo y en evitar que el gasto real exceda las asignaciones. Las responsabilidades clave de la función de compras son reducir al mínimo el precio pagado por bienes y servicios del sector privado e implantar reglas de compra. Las responsabilidades de la función de personal incluyen la clasificación de empleos, el examen de solicitantes y el llevar a acabo los nombramientos para ocupar las plazas.

De manera general, el Poder Ejecutivo, operará honrada y eficientemente mientras las funciones centralizadas de *staff*, ejerzan un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias operativas.”³¹

²⁹ Para un análisis de estos dos conceptos, ver el siguiente inciso.

³⁰ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. p. 42.

³¹ *Ibid.* p.42.

Las instituciones de la Administración Pública son consideradas pieza fundamental para el funcionamiento del servicio público; pero la característica es la relación de capacidades técnicas. De acuerdo con Barzelay, esta división de funciones se basa en su aplicación, en ocasiones los resultados presentados distan mucho de lo que se espera. El manejo público cambió y, por tal motivo, también lo deben hacer los modelos de funcionamiento dentro de las instituciones públicas.

Acercarse al término burocracia significa poder explicar la naturaleza de una organización con jerarquías y, por lo tanto, dependencias con características como las que mencionan Harmon y Mayer:

- “Las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como tareas oficiales.
- Estas tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, al igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo.
- Hay formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por (y sólo por) aquellos individuos que cumplen con reglas o aptitudes generales.”³²

Actividades dentro de las organizaciones consideradas como regulares, caracterizan a la burocracia funcional, aquella que, conforme a sus normas permite una estabilización para el desarrollo de la institución. Hablar también de una organización burocrática es considerar a las personas como parte intrínseca de la misma, lo cual implica tener un grupo que trabaje en una *bureau*³³ u oficina en condiciones de pertenencia, que se desarrollan con métodos comunes para dar los resultados que permitan la sobrevivencia institucional.

Las condiciones que se presentan son, como las indican Harmon y Mayer, reglas de gestión para todos esos burócratas que representan a las instituciones de la Administración Pública. Las reglas que se transforman en líneas de autoridad significan una jerarquía dominante en donde este factor es importante ya que son las principales normas de funcionamiento.

³² Harmon, Michael; Mayer Richard. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México. 2002. p. 104.

³³ Del francés: *bureaucratie, bureau-cratie*

La burocracia es conocida como la organización que se instituye dentro de una forma de gobierno orientada a proporcionar los servicios públicos hacia la sociedad. Esta estructura para su funcionamiento requiere de las condiciones siguientes:

- a) Un sistema de remuneraciones hacia todos los individuos de la institución que refleje su desempeño en la prestación de los servicios.
- b) Una estructura de jerarquías claramente definidas, en donde no existan obstáculos para llegar a la eficiencia y eficacia como condición para un desarrollo administrativo.
- c) La lealtad hacia la institución por parte de quien ocupa una plaza.

Otro aspecto de estos modelos es el comportamiento de la llamada burocracia patrimonialista, la cual consiste en esa aparente condición de propiedad de los funcionarios en el momento de ocupar la *bureau*; esto se relaciona con ese modelo de burocracia estamental que Weber analiza con detenimiento:

“Debe entenderse por dominación estamental aquella forma de dominación patrimonial en la que determinados poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas están apropiados por el cuadro administrativo. La apropiación como en todos los casos semejantes puede ser:

- a) La de una asociación o categoría de personas señaladas con determinadas características, o
- b) La de un individuo; y en este caso sólo vitalicia o hereditaria o de libre propiedad.
La dominación estamental significa también:
Limitación permanente de la libre selección del cuadro administrativo por parte del soberano, en virtud de apropiación de los cargos o poderes públicos.
 - Por una asociación,
 - Por una capa estamentalmente calificada.
- a) Frecuentemente, además -y esto debe valor aquí como tipo- significa, asimismo:
 -) Apropiación de los cargos, también (eventualmente) de la probabilidades lucrativas que su posesión procura,
 -) Apropiación de los medios administrativos materiales y
 -) Apropiación de los poderes políticos por los miembros individuales del cuadro administrativo.”³⁴

Al tener una forma de apropiación de las instituciones públicas, los esquemas se convierten en un cuadro de dominación de esa burocracia, como si fuera la propietaria de toda esa infraestructura; pero analicemos si las formas de fomentar

³⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1990. p. 185.

esa organización son por medio de la posesión como tal; entonces es ahí donde se precisa el cambio, ya que se trata de una asociación de individuos que buscan un beneficio, en el mayor de los casos, para sí y para la institución.

La burocracia es ese modelo de funcionamiento que permitió estructuras amplias y verticales en las que las líneas de superioridad y subordinación están presentes claramente, por tanto es la autoridad legalmente establecida. Esto significa también una centralización en el manejo y en la toma de decisiones, lo cual nos lleva a entender que la burocracia funciona de manera jerárquica. Como se comentó anteriormente, la palabra burocracia es relativa a *buros*, que implica una institución con cualidades para dotar de los servicios a la población en general, éstas son las de un desempeño que contribuya a desarrollar la Administración Pública hacia un manejo que le permita alcanzar e incluso superar los paradigmas de obsolescencia que en algunos casos son obstáculo para el desarrollo administrativo.

Regresando a nuestra línea de investigación, partimos de la pregunta ¿qué significa la burocracia? En parte la respuesta se encuentra en los principios de actuación de las instituciones, en donde las prácticas de los diferentes servidores públicos se suman a los cambios de orientaciones de los procesos, Burocracia implica por tanto:

- a. Eficiencia, como la condición para una prestación de servicios públicos con mayor agilidad.
- b. Eficacia, como factor de legitimidad y confianza para la Administración Pública.
- c. Funcionamiento basado en procedimientos y un marco normativo denso.
- d. No alineación de recursos hacia los que ocupan un cargo público.

Lo anterior se puede ilustrar con las características del modelo burocrático que Barzelay menciona en correspondencia al funcionamiento de la Administración Pública.

“Imaginemos cómo funcionaría el gobierno si cada decisión operativa -incluso la contratación y el despido de personal- se tomara sobre las bases políticas partidistas; si muchas dependencias gastaran todas sus asignaciones anuales durante los tres primeros meses del año fiscal, si las partidas se asignaran a las dependencias, sin que

ninguna de ellas hubiera formulado un presupuesto de ingresos y egresos para la jurisdicción en general, y sin que ningún órgano ni persona de Poder Ejecutivo tuviera autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales.”³⁵

La existencia de burocracia implica estructuras que tiene la verticalidad, la dominación; es importante comentar que la burocracia no es necesariamente sinónimo de obsolescencia, pero sí de un funcionamiento basado en paradigmas, con estructuras externas que tienen múltiples niveles de decisión y por tanto, requieren presupuestos amplios. Este diseño originalmente respondía a una realidad que permitía un funcionamiento adecuado para la circunstancia.

La burocracia es importante para el funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública, tal como lo señala Weber, la presencia de la burocracia moderna es por medio de funciones:

“Las funciones específicas de la burocracia moderna quedan expresadas del modo siguiente:

1. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo, es decir: 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas –consideradas como deberes oficiales– necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática, 2) Los poderes del mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios activos que le sean asignados, 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.”³⁶

De acuerdo a lo anterior, las funciones, organización y marco normativo de las instituciones burocráticas son parte de la Administración Pública que se pensaba funcionaban de forma adecuada, para ese cumplimiento de los deberes, como dice Weber, una parte importante la constituye la normatividad que es densa; sin embargo conforme se presentaron modificaciones a este paradigma, las características de este modelo tendrían por tanto que cambiar. Conforme al análisis realizado, a continuación se muestra un cuadro comparativo que permite apreciar con mayor precisión el concepto al que se quiere llegar:

³⁵ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una perspectiva de la administración pública*. op. cit. p. 39.

³⁶ Weber, Max. op. cit, p. 717.

Cuadro 3
EL CONCEPTO DE BUROCRACIA

Características del modelo tradicional de burocracia	Concepto de burocracia para esta investigación
1) Organización se basa en una jerarquía de mandos, 2) Los funcionarios son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios, 3) La autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y viene determinada por éste, 4) El nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones, 5) Las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y 6) Las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones.	Burocracia, organización que se instituye dentro de una forma de gobierno orientada a proporcionar los servicios públicos hacia la sociedad, tiene una estructura administrativa y de personal y requiere de un sistema de remuneraciones que refleje su desempeño en la prestación de los servicios, una estructura de jerarquías claramente definidas donde no existan obstáculos para llegar a la eficiencia y eficacia.

Fuente: Elaboración propia.

El concepto de burocracia es utilizado en Francia originalmente en forma peyorativa³⁷, ya que es considerada como el gobierno o de aquellos que se encuentran en las oficinas públicas. Se pensaba que al pasar de sirvientes de la corona y con las diversas reformas de tipo administrativo, en el gobierno se pasaba a ser empleado de la nación, lo que significó un cambio institucional, ya que se trataba de ocuparse de la atención a las necesidades sociales como prioridad social.

La evolución del concepto burocracia se manejó como la forma de denominación por los funcionarios que se encargaban de las actividades necesarias para la atención social, hasta llegar a un tipo de gobierno que sustituyó a los monarcas dentro de un Estado en donde se trataba de darle solución a los diferentes asuntos que la población solicitaba. Se trata entonces de personal especialmente capacitado para darle vida y fuerza a las organizaciones administrativas que fueron sustituyendo a los sirvientes del monarca.

Si analizamos a la burocracia como la elite que ocupa una posición en el gobierno y que dista mucho de alejarse de ahí, podemos decir que, como institución, se fue alojando en el núcleo del poder político, lo que ocasionó una definición clara de concentración de poder, lo que anteriormente se hacía desde la monarquía.

³⁷ Al respecto vease: Kamenka, Eugene: *La Burocracia: La Trayectoria de un Concepto*. Fondo de Cultura Económica. Col. Breviarios. México. 1981. p. 48.

Para precisar con mayor énfasis el concepto de burocracia, Brown menciona seis características, que le dan identidad, las cuales son:

“1) Una división del trabajo especializada por funciones; 2) Una jerarquía explícita de la autoridad; 3) Reglas que describen los deberes y derechos de los funcionarios; 4) Un conjunto de procedimientos de operación uniformes; 5) Relaciones impersonales entre los funcionarios y 6) El empleo y la promoción basados en el mérito técnico”.³⁸

Por supuesto que las características son de la burocracia perteneciente a las instituciones de la Administración Pública moderna.

Con esto, las instituciones que componen la Administración Pública se basan en un conjunto de funciones claramente delimitadas y jerárquicamente organizadas, las cuales, conforme se desarrollan suelen conformar entidades densas.

1.4. La Racionalidad Administrativa en el Servicio Público

Dentro del funcionamiento del Servicio Público, es importante definir y describir la importancia que tienen variables como eficiencia, eficacia, desarrollo administrativo y evaluación, ya que constituyen la base para conocer su funcionamiento en términos de desempeño en la prestación de los servicios.

Lo anterior es parte de la racionalidad administrativa que representa una base para que en el servicio público se desarrollen las tecnologías de tipo administrativo que permitan el avance en términos de resultados tangibles que se reflejen en el manejo de recursos, mismos que junto con el desarrollo administrativo y procesos de evaluación transformen el manejo público. La finalidad de lo anterior consiste en fijar las variables que posteriormente se utilizarán para describir el funcionamiento del servicio público de México.

1.4.1. Conceptos de Eficiencia y Eficacia en el Servicio Público

³⁸ Brown, Robert. “Burocracia: utilidad de un concepto”. En Kamenka, Eugene. *La burocracia: La trayectoria de un concepto. op. cit.* p. 250.

En ocasiones se afirma que dentro de las estructuras de la Administración Pública, los procesos con los que se cuenta son obsoletos, lo cual implica la instrumentación de técnicas y estilos de dirección donde no se aprecia un avance significativo, de ahí que la eficiencia ha sido cuestionada en el momento en que se presentan los resultados obtenidos.

Para precisar el análisis se iniciará con lo que argumenta Ruiz Dueñas en cuanto a la eficiencia: "... es como un concepto que permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función de los insumos aplicados. Este término para nosotros, pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables; es propio de la economía de mercado e implica un criterio de rentabilidad clásica para reducir precios e inversiones."³⁹

La eficiencia en este sentido, se refiere a la razón que existe entre los resultados obtenidos y los requerimientos necesarios para la realización de los mismos; así en las entidades y dependencias que conforman la Administración Pública existen diferentes formas para el control de los recursos utilizados, por ello esta variable puede ser manejada con cierta facilidad, mientras los procesos permiten la prestación de los servicios.

Es pertinente comentar la importancia de la eficiencia en el control de costos, lo cual nos conduce a la rentabilidad, tan necesaria dentro del sector público, mediante el manejo apropiado de esta se pretende mejorar el funcionamiento de la Administración Pública orientando sus atribuciones hacia el desarrollo de las organizaciones.

También debe considerarse a la eficiencia parte de las acciones de mejoramiento dentro de las instituciones, como proceso y como condición para la profesionalización del servicio público, y como factor de cambio hacia la calidad entendida como un sistema. La eficiencia se entiende como la relación que existe entre la distribución de los recursos asignados, esto es los que realmente son necesarios, con la capacidad de una organización para llevar a cabo sus atribuciones legales. A través de esta cuantificación se obtendrá un control de costos en la Administración Pública que

³⁹ Ruiz Dueñas, Jorge. *Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una década*. Universidad Autónoma Metropolitana –Trillas. México. 1982.p. 43.

permitirá tener un manejo de racionalidad administrativa y contar con un sistema de especializaciones para el control de los resultados.

Al respecto Carrillo Castro agrupa en los “Elementos de un análisis orgánico operacional del funcionamiento de la Administración Pública”⁴⁰, la eficiencia y eficacia dentro de las estructuras públicas y las áreas sustantivas, de operación y apoyo administrativo, son las que se encargan de proveer de la tecnología para controlar y medir estas dos variables, así por ejemplo el autor habla de un aspecto importante de estas variables:

“En estricto rigor la función de administración y desarrollo de personal público, constituye una parte del área de apoyo administrativo o auxiliar, es conveniente -para efectos de análisis- estudiarla por separado a fin de resaltar su importancia, ya que el personal constituye sin duda el elemento más valioso con que cuenta la Administración Pública. La experiencia ha demostrado que la eficacia y la eficiencia en el despacho de los asuntos públicos dependen primordialmente de las aptitudes y actitudes con que cuenta el personal al servicio del Estado.”⁴¹

La capacidad de manejo eficiente de los recursos por el servidor público, es una variable que en ocasiones no es evaluada *ex post*, sino más bien es tratada como un registro cuantitativo para la operación del sistema de control, no basta con saber cómo incrementar la eficiencia, también es preciso transformarla en los resultados esperados.

En cuanto a la eficacia, Ruiz Dueñas comenta lo siguiente: “La eficacia, es conveniente acotarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas.”⁴² De aquí el autor enumera las siguientes variables de eficacia:

“- La eficacia social, se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social considera prioritarias. Son, por lo tanto, no sólo demandas que el Estado requiere satisfacer en virtud de la ideología inmersa en sus fundamentos, sino condiciones necesarias para sostener su equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales.

- La eficacia económica está íntimamente relacionada con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica, todo ello referido desde la óptica de la empresa pública. Así será influida por la orientación de la política de

⁴⁰ Vease Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el estudio del funcionamiento de la reforma de la Administración Pública*. T. II. Porrúa. México. 1985. pp. 65-67.

⁴¹ *Ibid.* p. 67.

⁴² Ruiz Dueñas, Jorge. op. cit. p. 42.

empleo, la progresividad de la política fiscal, la corrección de distorsiones de mercado, etc.

- Al interior de la empresa pública, la pertinencia en la toma de decisiones merecerá determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión, la capacidad gerencial, la eventual certeza de la función directriz. Componen el complejo sistema de la organización: la planeación, la estructuración, la dirección y el control lo que multiplica en forma matricial cada una de las áreas funcionales.”⁴³

La eficacia se define como el cumplimiento de los fines para los cuales una organización está diseñada, esto nos remite a los objetivos, mismos que deben ser debidamente alcanzados, ya que lograrlos parcialmente se reflejaría en el incumplimiento de las atribuciones que tiene la institución.

Así, la eficacia orientada a satisfacer las necesidades de la población usuaria y para cumplir la totalidad de los objetivos programados constituye, junto con la eficiencia, las condiciones básicas para la operación de un sistema de gestión de la calidad en los servicios públicos.

Cabe mencionar que de acuerdo con el concepto de burocracia, llegó a considerarse a este tipo de organización como sinónimo de eficacia, debido a que el modelo burocrático se basa en la dominación, la cual respondía a los fines de la Administración Pública, donde se anteponía la centralización, el funcionamiento jerárquico, las instituciones verticales y esto ocasionó la falta de innovación de los servidores públicos.

En el siguiente cuadro se aprecia la diferencia entre cada uno de los conceptos, que serán utilizados, entre otros, para efectos de esta investigación con la aclaración de que se considera la esencia de cada uno y han sido definidos con el propósito de ser ejemplificados posteriormente.

Cuadro 4

⁴³ *Ibid.* p. 43.

DIFERENCIA ENTRE DOS CONCEPTOS

Eficiencia	Eficacia
Entendida como la relación que existe entre la distribución de los recursos asignados, con la capacidad de una organización para realizar sus atribuciones legales. Esto significa: Eficiencia = Total de resultados obtenidos/Total de recursos invertidos.	Consiste en el cumplimiento de los fines para los cuales una organización está diseñada; es decir cumplimiento de los objetivos de la institución legalmente establecida. Esto significa: Eficacia = Objetivos cumplidos satisfactoriamente/Total de objetivos de la organización.

Fuente: Elaboración propia.

Estos dos conceptos están incluidos en la medición del desempeño de los servidores públicos en términos de su capacidad en el manejo de los recursos que les son asignados para el desarrollo de sus actividades. Así eficiencia y eficacia constituyen dos formas de racionalidad que impacta en la gestión de las instituciones de la Administración Pública, debido a que existen cada vez más políticas de austeridad presupuestal que en ocasiones reducen significativamente los alcances de los servicios públicos con características y estándares de calidad.

1.4.2. El Desarrollo Administrativo

En el *Léxico de Política* Baca Olamendi define el concepto de desarrollo, el cual servirá de eje para analizar este término en cuanto a la administración:

“Desarrollo es un término ligado a concepciones evolucionistas y organicistas de la sociedad. En términos latos, según el Diccionario, desarrollar significa extender, hacer crecer un organismo hasta alcanzar su tamaño, estado adulto o de madurez, aumentar la cosa que estaba arrollada. Implica también la acción de impulsar la actividad de algo. El término alude al proceso del devenir, de llegar a ser algo, conforme a un parámetro o meta previamente determinados. En el lenguaje de las ciencias sociales, se usa para designar el proceso de cambio por medio del cual las sociedades de los países no industrializados van adquiriendo el perfil y las características estructurales y subjetivas de las sociedades industrializadas.”⁴⁴

Lo anterior implica el cambio que va de una situación inicial (SI) hacia otra futura (SF), proyectada y factible de alcanzar, mediante un proceso de planeación, las instituciones de gobierno se adaptan a las circunstancias, tanto interiores (CI) del

⁴⁴ Baca Olamendi Laura; Bokser – Liwerent Judit; Castañeda Fernando; Cisneros Isidro; Pérez Fernández del Castillo Germán. *Léxico de la Política*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, Fondo de Cultura Económica. México. 2000. p. 172.

país como las exteriores (CE) esto será entonces parte de la evolución institucional (EI):

Cuadro 5
MODELO DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Evolución Institucional = SF-SI {AI[CI,CE]}

AI= Adaptación Institucional

Fuente: Elaboración propia

Esta relación significa la diferencia que existe entre lo originalmente planeado y el resultado de esas acciones, considerando la opinión de los beneficiarios de los servicios, el impacto de los mismos, la eficiencia y eficacia así también los cambios en el exterior como son las políticas de modernización, los cambios en la orientación del manejo público como la calidad y la certificación ISO, donde las organizaciones públicas orientan sus procedimientos hacia el máximo beneficio de los servicios.

Continuando con este análisis, otra apreciación específicamente orientada al Desarrollo Administrativo la hace Campero, quien menciona lo siguiente:

“El Desarrollo Administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para consecución de sus metas societales⁴⁵. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorrenovación organizacional, mediante esfuerzos concientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al Desarrollo Administrativo DA como el proceso acumulativo de modernización (M) e institucionalización (I), el cual podría ser representado en la siguiente fórmula: $DA = f(M+I)$.”⁴⁶

Por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual las organizaciones públicas incorporan nuevas formas de manejo, como tecnologías y comportamientos que les permitan alcanzar nuevas condiciones de funcionalidad de una manera más adecuada. El tema tiene una relativa complejidad, ya que se habla de dos aspectos fundamentales, por un lado la modernización administrativa, proceso en donde se pretende cambiar las instituciones en organizaciones que destaquen por su comportamiento hacia una mejor posición, la cual se puede lograr

⁴⁵ El autor se refiere a las metas que se cumplen en la Administración Pública, mediante la prestación de los servicios públicos, creación de infraestructura y regulación Estatal, la sociedad es atendida e incluso incrementado su nivel de vida y satisfacción.

⁴⁶ Campero, Gildardo. *La modernización de la Administración Pública*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José Costa Rica. Julio 1976. p. 24.

por medio de un diseño orientado hacia la adaptación institucional en relación con el entorno.

En cuanto a la institucionalización de los procesos hacia la transformación de un escenario inicial en otro distinto, se trata de hacerlos parte intrínseca de la organización como si fuera un cambio no sólo de forma sino también de fondo, por ello hablar de institucionalización es hablar de esas acciones que dan el sentido de cambio planeado.

Analicemos ahora la definición que hace la Secretaría de la Función Pública sobre el Desarrollo Administrativo, entendiendo que es particularmente interesante debido a que es la dependencia encargada de instrumentar todo el proceso en la materia, así tenemos:

“Desarrollo Administrativo:

Implica que la organización diseñe planes estratégicos y, después, actúe conforme a ellos, ya que son el soporte general para la toma de decisiones.

Es un esfuerzo estratégico de toda la organización y administrado desde la alta dirección, planeado y dirigido para cambiar la cultura, los sistemas y el comportamiento de la institución con el objeto de mejorar la eficacia de la organización para resolver sus problemas y lograr sus objetivos.

Desarrollo Administrativo implica tener conciencia de cambio que se presenta en el entorno, significa solidez en el trabajo, ya que toda la organización se moverá en busca de objetivos comunes aplicando estrategias en conjunto.

Desarrollo Administrativo no solamente implica enunciar intenciones sino planear objetivos medibles y alcanzables, proponer y ejecutar acciones específicas y conocer las necesidades de recursos humanos, financieros y tecnológicos.”⁴⁷

El Desarrollo Administrativo es considerado un proceso en el que todos los factores de la institución interactúan para darle sentido a los procesos que son orientados tanto hacia ese cambio planeado, como hacia la satisfacción de las necesidades sociales.

Continuando con otras opiniones, para Campero el Desarrollo Administrativo, en algunos países de Centroamérica como Guatemala, donde se han realizado ejercicios interesantes, se describe:

⁴⁷<http://www.funciónpública.gob.mx/ssfp/dgeabg/doctos>. p.14, abril, 2004.

“se entiende como un proceso que, en lugar de agotarse a medida que se desarrolla, vaya autososteniéndose mediante la institucionalización de la capacidad para autoevaluar y autocorregir las deficiencias y problemas que afectan a la ejecución de los programas de gobierno.

De la misma manera, el proceso, en Honduras, más que brindar soluciones a la problemática administrativa, busca desarrollar las potencialidades y capacidades institucionales, para que sean los mismos organismos quienes se autoadecuen constantemente, con arreglo a las orientaciones y directrices que establece el Plan. Interesa que al desarrollar tales potencialidades y capacidades, éstas se constituyen como agencias de cambio organizacional planificado.”⁴⁸

Así, el elemento desarrollo administrativo constituye el eje para conducir las acciones hacia la Administración Pública orientada a los procesos que garantizan la atención a la población por medio de los servicios públicos que tiene a su cargo.

Como proceso de cambio, el Desarrollo Administrativo faculta a las instituciones para que determinen las estrategias que conduzcan hacia un mejor posicionamiento, con relación a su capacidad de respuesta y atención a los diferentes grupos de la sociedad. Por ello estas instituciones, como expresión tangible de la Administración Pública, son las responsables de conducir y lograr transitar de una situación inicial (SI) hacia el logro de resultados (LR) que permita darle cabida al Desarrollo Administrativo (DA), por lo tanto tenemos:

$$DA= SI+LR$$

Finalmente Siffin hace alusión a los elementos que son considerados en este tema, el cual se sitúa en torno a la pregunta: ¿cómo las ideas y los mecanismos de la Administración Pública son usados e instrumentados para el desarrollo social y económico?⁴⁹

Los resultados concretos dentro de las instituciones de la Administración Pública, son percibidos en última instancia por la sociedad, también forman parte de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de los servicios públicos.

⁴⁸ Campero Cárdenas, Gildardo. *La Reforma Administrativa en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1982. p. 18.

⁴⁹ El autor hace un análisis de esos elementos de la administración del desarrollo que deben ser considerados, lo que aquí se presenta es una relación importante para complementar el análisis en cuestión. Siffin, William. “The problem of Development Administration”, in Farazmand, Ali. *Handbook of comparative and development public administration*. Pennsylvania State University -Harrisburg Middletown. USA. 1990. p. 5

*El Desarrollo Administrativo es esencial para que dentro de las instituciones de gobierno se realicen los cambios producto de las interacciones con la sociedad, partiendo de ello y, como proceso acumulativo, estas transformaciones resultarán lo más conveniente posible para satisfacer lo siguiente: servicios públicos con calidad y valor agregado.*⁵⁰

1.4.3. La Evaluación en el Servicio Público

Hablar de un factor como la evaluación dentro del servicio público, resulta particularmente interesante debido a que sus alcances tienen que ser percibidos en toda la estructura de la Administración Pública conforme se aplican, también se dan a conocer los avances en la materia.

Evaluar al servicio público es un acto que involucra elementos como la capacidad de cada procedimiento para dar a conocer un avance en la presentación de los resultados. El concepto evaluar significa verificar el grado de cumplimiento de las acciones programadas dentro de una unidad de tiempo.

Lo anterior implica considerar a todas las acciones de evaluación como un avance de los diferentes programas que se realizan dentro de las instituciones de la Administración Pública. También estas acciones de control son las que se consideran punto de partida para interpretar las correcciones que se llevarán a cabo en un proceso determinado.

La evaluación también debe tomar en cuenta a todos los elementos intrínsecos para obtener un resultado lo más objetivo posible, que conforme se obtengan los avances, permita conocer mejor las condiciones en las que se encuentra el servicio público.

⁵⁰ Otras definiciones relacionadas con esto es lo que dice el siguiente autor. Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Fondo de Cultura Económica. México. 1971. pp. 23-27.

“Administración Pública para el Desarrollo Integral:

Conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos y de sistemas de estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos socio-culturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa particular superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos.

Desarrollo Institucional:

Es aquel que se refiere al mejoramiento de órganos y organismos públicos.

Desarrollo Integral: Proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales que hacen que cada hombre, comunidad y país se transformen y mejoren, y pasen de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad humana”.

Este concepto lo podemos analizar en un sentido más amplio desde el enfoque de la Administración Pública en todo un contexto como lo analiza Carrillo:

“La evaluación que realiza el contexto político y socioeconómico, permite que la D) retroalimentación del sistema se traduzca bien en una ratificación (expresa o implícita) o en una modificación de las A1) facultades así como de los A2) recursos que se asignan a la B) Administración Pública para la continuación de su funcionamiento.”⁵¹

Precisamente la evaluación como proceso consiste en considerar a la Administración Pública como parte del sistema político, en donde los insumos, como las demandas sociales y los recursos necesarios, se traduzcan en esa retroalimentación que propicie a la institución ir adaptándose a los cambios del exterior, de tal forma que los procesos que conduzcan hacia la eficiencia y eficacia se perfeccionen conforme los ajustes se realizan.

El proceso de evaluación según sus aplicaciones dentro de la Administración Pública, resulta un elemento central para el establecimiento de un servicio público profesional, en el que existan acciones que permitan un avance hacia el modelo de calidad, lo cual significa tener un gobierno con capacidad de respuesta adecuada. Por ello es indispensable transitar hacia un desarrollo administrativo que conduzca a las instituciones públicas a modelos de competencia administrativa.

Si bien el aspecto de la evaluación puede tomarse como circunstancial y de carácter técnico, la idea es que también se vea como un proceso macro, considerando el sistema político compuesto por los partidos políticos, la sociedad organizada, los gobiernos estatales y municipales, el aparato productivo y los Poderes de la Unión. Así tendremos lo siguiente:

- a) Un proceso de evaluación donde cada uno de los componentes a considerar tenga la característica de mejoramiento continuo.
- b) La evaluación comprendida como una verificación de medida operativa, la cual representa el avance demostrado dentro de una unidad de control que puede ser: tiempo, recursos, programas, proyectos, acciones para proporcionar servicios públicos hacia la población.

⁵¹ Carrillo Castro Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. T. II. Porrúa. México. 1985. p. 60.

Para tener un panorama más completo de lo que representa la evaluación, analicemos el “Modelo para la Evaluación de funcionamiento de la Administración Pública” que presenta Carrillo⁵², el cual tiene como elementos los aspectos normativo, funcional, estructural y humano.

Por medio de la medición del grado de eficacia, eficiencia y legalidad de las instituciones gubernamentales, se conoce si realmente éstas cumplen con las atribuciones para las cuales fueron diseñadas; dos elementos son importantes en este proceso: la coordinación y el control que operan en los distintos niveles de la Administración Pública. La primera hace referencia a los mecanismos para fomentar una acción conjunta hacia el logro de los objetivos, y el segundo consiste en dos situaciones: preventivo y correctivo que junto con los demás conforman un proceso integral de evaluación.

Carrillo menciona un aspecto importante:

“El análisis de los aspectos humanos de la administración pública, requiere el estudio de otro tipo de variables que se podrían clasificar en dos grandes grupos: D1) las relativas a la administración y desarrollo de personal público y D2) las que corresponden al estudio de las diversas formas en que la población, que entra en contacto con la Administración Pública interviene o participa, directa o indirectamente como parte de su contexto socioeconómico y político.”⁵³

Para la Administración Pública este tipo de evaluaciones buscan la participación de los servidores públicos y la población usuaria. Cabe mencionar que en aquellos años (1980) ya se pensaba en tomar en cuenta estos dos elementos dentro de un proceso de evaluación, algo similar a lo que sucedió hasta 1995 con el PROMAP.⁵⁴

1.5. La Racionalidad Política en el Servicio Público

Como parte de ese manejo dentro del servicio público, la racionalidad política, como punto de referencia para hablar de gobernanza y legitimidad, proporciona los elementos de tipo político que es necesario definir para relacionar y resaltar la importancia que tiene no sólo el aspecto administrativo, sino también lo político dentro de las organizaciones de gobierno.

⁵² *Ibid.* pp. 97-103.

⁵³ *Ibid.* p. 100

⁵⁴ Véase 3.2.5. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

La relación de gobernanza, legitimidad y servicio civil en el funcionamiento del servicio público es de tipo causal, esto significa que representa variables que de acuerdo con la forma en que se aplique la gestión, las instituciones tendrán la capacidad de mejorar conforme fortalezcan estos elementos en el ejercicio cotidiano.

1.5.1. Gobernanza y Servicio Público

¿Qué es la gobernanza y cuál es su relación con el servicio público? Para formular una respuesta es preciso analizar los cambios en el funcionamiento de las instituciones que componen la Administración Pública. Dentro de los procesos de cambio, la aceptación que se puede tener con los distintos grupos de la sociedad, resulta ser el principal elemento para que se hable de una transformación de imagen hacia la atención de los usuarios.

Para iniciar con el análisis de este concepto, empezaremos con la opinión de Blanco en torno a esos cambios dentro del sector público:

“El gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con menos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.”⁵⁵

Estos reclamos ponen a prueba la capacidad de respuesta de esas organizaciones en términos de eficiencia y eficacia, como lo comenta el autor. También es importante destacar que con esa transformación, la prestación de los servicios públicos se orientará hacia la satisfacción de las expectativas que tiene hacia la prestación de los mismos.

Regresando a la pregunta inicial, la gobernanza es analizada y definida por las características de su instrumentación, tal como lo describe Guttman:

“Gobernanza es una manera abreviada de referirse al esfuerzo de las elites dirigido a la reconstrucción nacional y mundial. Las elites que usan el nuevo vocabulario se consideran a sí mismas reformadoras (incluso revolucionarias), y emprendedoras de ‘reformas de arriba’. Los objetivos de la reforma son las burocracias estatales supuestamente ineficientes, disfuncionales e incluso corruptas. El método básico de la reforma es la utilización de instituciones no estatales (y de las técnicas administrativas

⁵⁵ Blanco Ismael, Goma Ricard. “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”. Revista Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. XII. No. 1. México, primer semestre de 2003. p. 37.

asociadas a ellas), para servir de contrapeso a las burocracias estatales, así como para que su personal desempeñe los fines públicos.

Los defensores de la gobernanza pueden, por lo demás, tener visiones políticas diferentes e incluso opuestas. En Estados Unidos, por ejemplo, la reforma de la 'agenda administrativa' de la administración de Bush comparte con la 'reinvención del gobierno' de la administración de Clinton, la promesa de utilizar alianzas entre el sector público y el privado, reducir el tamaño del personal de servicio civil y someter a ese personal a incentivos empresariales."⁵⁶

El vínculo entre gobernanza y servicio público está claramente definido en la naturaleza de su instrumentación, relacionada con los procesos de reforma que se orientan al mejoramiento de los mismos; esto se relaciona con los mecanismos de transición hacia un mejor funcionamiento de todo el sector público y por ende, el impacto que esto tiene con la sociedad.

Cambiar desde arriba significa instrumentar reformas con un elemento de decisión que implica el establecimiento de políticas dirigidas a transformar los servicios públicos con diferentes mecanismos de funcionamiento, siempre orientados al principal objetivo: la transición hacia una imagen distinta del sector público al exterior.

En cuanto a la forma de conducir los objetivos de la gobernanza dentro de las instituciones públicas, Guttman hace referencia a la instrumentación de los objetivos principales para que esto se pueda realizar, tomando en cuenta los factores intrínsecos y exógenos de un proceso de cambio:

"En la gobernanza en una 'reforma desde arriba' dirigida por las elites y dirigida a las instituciones de la elite, los reformadores tienen dos objetivos principales:

Primero, los reformadores proponen eliminar las burocracias estatales disfuncionales encontrando los medios para hacerles contrapeso, controlarlas, complementarlas o reemplazarlas en el desempeño de los fines públicos.

Segundo, los reformadores proponen aprovechar los recursos no gubernamentales para las tareas de 1) Hacer que el Estado rinda cuentas, y 2) Complementar y reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos. La gobernanza -explica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, incluye al Estado pero lo trasciende al incluir al sector privado y la sociedad civil. Los tres son fundamentales para el desarrollo humano sostenible."⁵⁷

⁵⁶ Guttman, Dan. "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características." *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, num. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, primer semestre de 2004. p. 6.

⁵⁷ *Ibid.* p. 10.

La sustitución de esas estructuras administrativas disfuncionales que no permiten el avance tecnológico por otras de aparente mejor desempeño, es el principal recurso con el que se pretende solucionar el asunto de la eficacia; sin embargo, es preciso que con la inclusión de ese sector no gubernamental se alcance un desarrollo con mejores resultados.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la gobernanza de la siguiente manera:

“Es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Está compuesta por los mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y arreglan sus diferencias.”⁵⁸

Esta definición de gobernanza alude a la estrategia de cambio conducida por el Estado hacia y con la sociedad. De ahí que las instituciones gubernamentales consideren: 1) los procesos administrativos y políticos, 2) el impacto de los servicios públicos en la sociedad y 3) las influencias del exterior para conducir este mega proceso. Por tanto la gobernanza, como la define el PNUD, implica esa transformación pública en beneficio de los servidores públicos y la sociedad en general.

En otra opinión, para Mayntz la “Gobernanza (governance) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.”⁵⁹

Desde esta perspectiva, la gobernanza es de gran utilidad ya que es la esfera apropiada para la solución de problemas con la participación de toda la sociedad. Según Mayntz, en la gobernanza moderna todos los actores tienen que ser eficientes en sus propios ámbitos de competencia, y es aquí donde el servicio público tiene que desarrollar las capacidades que le permitan llegar a la profesionalización de cada uno de sus componentes. Así, la gobernanza involucra al sector público para darle solución a las demandas sociales.

⁵⁸ http://www.magnet.undp.org/about_us/Mdgdbr.htm. abril, 2004.

⁵⁹ Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista CLAD. Reforma y Democracia. No. 21. octubre 2001. p. 1. www.clad.vn

Por tanto, gobernanza significa el cambio de forma de la autoridad del Estado con relación a las demás instancias sociales. Finalmente Mayntz enumera el conjunto de actores que se presentan para resolver un problema. Así dice que:

“La solución de un problema es más efectiva cuando existe total coherencia entre los tres conjuntos de actores siguientes: 1) Aquellos que producen un problema dado con su conducta, 2) Los que se ven afectados negativamente por éste y 3) Los que tratan de resolverlo”.⁶⁰

Dentro del servicio público se presentan problemas de eficiencia, eficacia, calidad o de insatisfacción de las expectativas de los ciudadanos, por lo que la solución a ello está en las propias instituciones de la Administración Pública.

1.5.2. El Servicio Civil de Carrera

Dentro de las instituciones del gobierno se desarrollan los diferentes procesos que, con la combinación de recursos, hacen posible la prestación de todos los servicios públicos, éstos tienen diferentes características debido a que están dirigidos a varios grupos de la población.

El servicio civil de carrera se entiende, en un primer momento, como el conjunto de condiciones de tipo técnico y legal dentro del proceso de desarrollo de personal, que proporcione condiciones de eficiencia, eficacia y legitimidad en el ejercicio del servicio público

Así podemos hablar de la carrera en el servicio o trayectoria, la cual es indispensable fortalecer para que esa evolución institucional sea cada vez más sólida. De tal forma se definirá, para efectos de esta investigación el Servicio Civil de Carrera, y es el periodo que transcurre desde el ingreso hasta la separación, tomando en cuenta el desarrollo de las habilidades y competencias que le permiten al servidor cumplir con las características que los procesos señalen como necesarias para la realización de sus funciones.

En opinión de Guerrero, “las carreras públicas que se establecen para que el Estado cumpla con sus fines sociales no deben, empero sustituir su potestad, organización y deberes, sino operar en provecho. Antaño los estamentos eran ‘Estados dentro del Estado’. Que medraban en su beneficio y que proporcionaban la ingobernabilidad que hizo desfallecer a muchos regímenes. Todo gobierno democrático y cívico debe cuidarse de identificar y aun asimilar sus

⁶⁰ *Ibid.*p. 6.

órganos a las carreras públicas; e inclusive tutelar el monopolio de una de ellas. De ser así se daría marcha atrás a la rueda de la historia y se retomaría el mérito.”⁶¹

El Servicio Civil de Carrera se relaciona inmediatamente con las funciones de Estado, en términos de lo que convenga para alcanzar gobiernos de tipo profesional, ya que dentro de la esfera pública, sólo caben este tipo de acciones.

En el contexto de la instauración del paradigma del Servicio Profesional de Carrera, es preciso analizar los modelos que para ello existen, si consideramos a esta variable como aquel sistema en donde las instituciones del servicio público se proveen de personal con características definidas y, junto con ello, un conjunto de reglas que permitan fortalecer los procedimientos de ingreso, permanencia y salida del sistema.

Existen varios ángulos por medio de los cuales se puede analizar el servicio civil, uno de ellos es la posibilidad de contar con un esquema que le suministre de personal idóneo para desarrollar las funciones encomendadas. Así por ejemplo puede ser visto, según Antonie Tahoces “(...) el servicio civil de carrera como sistema integral de desarrollo del capital humano de las administraciones públicas”.⁶²

Existen tres beneficios para el servidor público, los cuales consisten según el autor en lo siguiente: “A través de una selección exhaustiva por mérito los servidores públicos quedarán beneficiados al poder consolidar sus posiciones y lograr un reconocimiento más allá de las remuneraciones salariales y prestaciones de sus cargos”.⁶³

En cuanto al beneficio para las instituciones públicas “el presupuesto fundamental de la implementación de un sistema de servicio civil es la potencial mejora de la gestión pública. Permite lograr el funcionamiento del sector público con medición de resultados a través de criterios objetivos”.⁶⁴

Es importante considerar al servicio civil como un sistema de Estado y no de transición, lo que significa desarrollar estrategias orientadas a la institucionalización

⁶¹ Guerrero, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y El Juez*. Universidad de Guanajuato. Instituto de Administración Pública de Guanajuato. Instituto Nacional de Administración Pública. Plaza y Valdez. México. 1998. p. 698.

⁶² Tahoces, Antonie Bartolomé. “Metodología para la aplicación de un sistema de servicio civil de carrera”. *El Servicio Público de Carrera en las entidades federativas de México*. La experiencia franco mexicana 1999-2003- Centro Nacional de la Función Pública Territorial de la embajada de Francia en México. 2004

⁶³ *Ibid.* p. 15

⁶⁴ *Ibid.* p. 15

del modelo, como por ejemplo la creación de una instancia que desarrolle, norme, supervise y promueva, en donde tengan presencia los poderes federales y la sociedad interesada en participar.

Según el autor existe un último beneficio y este es a la comunidad “A través de procesos transparentes de selección, el sistema de servicio civil ofrece la posibilidad a los ciudadanos de ingresar a los empleos públicos y poder colaborar en la administración pública sin la obligación de pertenecer a un grupo político o de influencia. En la medida que un servicio civil aumenta la profesionalización de los servidores públicos, se mejora la calidad en la prestación de servicios al público en general”.⁶⁵ En este aspecto es pertinente mencionar que dentro del modelo de servicio civil existen distintos niveles entre los denominados políticos y el primero de la estructura administrativa.

Lo anterior puede llegar a resultar contraproducente debido a que las estrategias diseñadas por los políticos administradores y los gerentes técnicos encargados de llevar a cabo la implantación, seguimiento y evaluación de los distintos programas, existe solo un nivel de distancia, ya que de acuerdo con el desarrollo del servicio profesional de carrera, son los directores generales el último nivel pues los subsecuentes son los subsecretarios y jefes de unidad.

“Dentro del universo de expectativas nacionales e internacionales, resulta posible distinguir con cierta claridad dos grandes modelos de servicio civil. En primer lugar los servicios civiles cerrados. En segundo lugar, los servicios civiles de empleo o puesto a veces llamados servicios civiles abiertos”.⁶⁶

Esta división hace posible que podamos entender el caso mexicano, ya que como se podrá observar tiene elementos más parecidos al servicio civil de empleo, pues el ingreso no está condicionado al primer nivel de la escala, más bien la trayectoria se puede realizar desde otro punto. Los elementos comunes de los modelos de servicios civiles tanto abiertos como cerrados se describen en el siguiente cuadro:

⁶⁵ Ibid. p. 16

⁶⁶ Dussauge Laguna, Mauricio. “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 3. México. Primer semestre 2005. p. 45

Cuadro No. 6
SERVICIOS CIVILES: ALGUNOS ELEMENTOS EN COMÚN

Primera característica	Mérito	Los que ingresan deben ser profesionales aptos que cuentan con habilidades, actitudes, competencias y conocimientos.
	Igualdad	Cualquier ciudadano sin importar sus ideas políticas, religión, género, condición social, tiene derecho a ingresar al servicio civil, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos de ingreso.
	Estabilidad	Implica que quien recibe un nombramiento definitivo como funcionario tiene garantizada su permanencia, por lo tanto no podrán ser removidos por ciclos electorales o transiciones internas.
Segunda característica	Estos servicios se encuentran regidos por un cuerpo normativo específico ya sea estatuto, acto o ley que define los derechos y las obligaciones de los servidores públicos, también se definen las líneas que diferencian a los empleados públicos.	
Tercera característica	Cuentan con un conjunto de sistemas administrativos diseñados para garantizar con eficacia y coherencia al personal involucrado. En general todos están integrados por sistemas de ingreso (reclutamiento y selección), formación, evaluación del desempeño, sanciones, incentivos, líneas, promociones y pensiones.	

Fuente: Mauricio Dussauge Laguna. “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 3. México. Primer semestre 2005. pp. 46-47.

Las características del servicio civil han sido descritas y es de notarse que para el caso de México el modelo del Servicio Profesional de Carrera se parece más a un servicio de empleo, esto es, un sistema abierto donde los interesados pueden incorporarse en cualquier nivel comprendido en el esquema y esto es posible pues se argumenta que se pretende atraer a los mejores hombres y mujeres lo cual resulta, como se verá más adelante, paradójico.

Con base en lo anterior se menciona que en lo general existen dos tipos de modelos de servicio civil, el de carrera que tiene como característica que los interesados ingresan por la base de sistema , esto significa desde el nivel más bajo para de ahí iniciar ascensos, en consecuencia no es posible ingresar por otro nivel. En cuanto a los servicios civiles de empleo, el ingreso al sistema se puede realizar por un nivel distinto al de la base y a partir de ahí pueden desarrollar su carrera.⁶⁷

Existen tanto ventajas como desventajas de estos modelos, en el primer caso el ingreso al sistema se realiza desde la base y a partir de ahí el mérito es un elemento considerado para poder ascender, esto, según Dussauge, funciona mejor en el contexto donde el servicio público es considerado una mejor opción para desarrollar una trayectoria sobre el sector privado.

Esto implica que se puede partir de esquemas distintos, por ejemplo para el caso de México, el servicio público no tiene un destacado lugar dentro del esquema social, se

⁶⁷ Ibid. pp. 48-54.

ha creído que el sector privado tiene mejor desempeño, por lo que se ha tratado de conceptualizar el sentido de un sistema de servicio civil dentro del modelo de gestión pública del gobierno federal, lo cual significa que tanto la gestión como la presencia del servicio civil son variables complementarias, pues los cambios dentro del desempeño a nivel tecnológico como los de la administración de personal condicionan el desempeño público.

Estas variables son consideradas las guías de esta investigación, así tanto el Servicio Profesional de Carrera como el modelo de gestión pública representan los cambios más significativos dentro de gobierno. Si bien las trayectorias son consecuentes, en el caso de la instauración del servicio civil su naturaleza es de tipo abierto y esto representa un reto para su funcionamiento, ya que en la actualidad se ha creído que el manejo privado es más eficiente que el público y, en consecuencia, se importa personal formado en las esferas empresariales.

Continuando con las definiciones de servicio civil Martínez menciona lo siguiente “(...) servicio civil entendido como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad”.⁶⁸ Este desempeño eficiente implica que los servidores públicos posean capacidad de adaptación al entorno, las habilidades que son necesarias para el modelo de servicio civil de México, es en este sentido que se pretenden garantizar tanto el buen desempeño como la permanencia por mérito.

Con las características mencionadas, el servicio civil es una realidad dentro del gobierno de México, sin embargo es importante destacar que no debe ser considerado como la respuesta a los problemas de ineficiencia o baja calidad de los servicios o incluso la falta de profesionalización de sus empleados; es por tanto, un ingrediente para la transformación administrativa del sector público en un contexto de reformas de tipo administrativo.

⁶⁸ Martínez Puón, Rafael. “El Servicio Profesional de Carrera en las entidades federativas de la República Mexicana”. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 3. México. Primer semestre de 2005. p. 189

1.5.3. Legitimidad en el Servicio Público

Cuando se examina el desarrollo de las innovaciones en las organizaciones de gobierno, se aprecia la importancia de tener dentro de ese conjunto un elemento que representa, en algunos casos, la estabilidad requerida para consolidar los cambios que el Desarrollo Administrativo puede proveer.

La legitimidad proporciona la confianza que tiene la sociedad hacia las instituciones de gobierno en contraste con aquella forma de administrar en donde, en muchos casos, no se tomaba en cuenta al usuario de los servicios públicos, y sólo se diseñaba desde el escritorio. Esta estrategia fue rebasada cuando la sociedad organizada demandó más y mejores formas de atención; en consecuencia se ajustaron las atribuciones de las instituciones públicas en términos de su funcionamiento y, sobre todo, en la eficacia y eficiencia en la prestación de los resultados.

Legitimar a las instituciones del servicio público sólo es posible a través de su funcionamiento y tendrá que ser con acciones orientadas a consolidar los cambios en la instrumentación de políticas de servicios públicos. Las acciones para legitimar tienen que estar basadas en el Desarrollo Administrativo, la Gobernanza y en un proceso de Evaluación que permita la mejora de los servicios públicos.⁶⁹

La importancia de tener acciones encaminadas a obtener la confianza requerida para que las condiciones de funcionamiento se realicen de manera eficaz se encuentra en la legitimidad, como condición para que las organizaciones públicas mejoren su presencia en los núcleos sociales a los que atienden por medio de la prestación de los servicios públicos.

Tener legitimidad es una condición para que el servicio profesional, en las instituciones actuales, se pueda realizar. Al respecto Cabrero menciona como uno de los prerequisites el nivel de legitimidad y comenta lo siguiente:

“En este nivel se percibe a la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-Sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

⁶⁹ Como se señaló más arriba, I.4.2. Desarrollo Administrativo; I.4.3. La evaluación en el servicio público y I.5.1. Gobernanza y servicio público.

El argumento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente orientada a recobrar la legitimidad, pueden ser, parcializar el problema global y caer en acciones populistas y demagógicas que en la búsqueda de una aceptación ciudadana de corto plazo, puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo”.⁷⁰

Efectivamente, si bien la legitimidad permite la aceptación de la ciudadanía hacia las instituciones establecidas, también es de considerar que no se convierta en la aceptación coyuntural donde las acciones del servicio público son de tipo asistencial, así podemos decir que la administración se legitima por la finalidad de su actuación.

Las acciones de las organizaciones públicas tienen que garantizar el cumplimiento de las atribuciones que le son encomendadas por medio de una acción debidamente legalizada, de tal forma que sus resultados fortalezcan su presencia en el sector social al que atienden.

Las instituciones de la Administración Pública desarrollan acciones para que al interior de sus propias estructuras de organización, se den las condiciones para atender, de mejor manera, a los diferentes grupos de la población y con ello lograr la legitimidad que se requiere para que por medio de dichas acciones, como el establecimiento de controles de gestión, técnicas de toma de decisiones y la consideración de las opiniones de los usuarios, se obtengan resultados que impacten a los grupos sociales.

Para Laufer y Burlaud, los sistemas de legitimidad han evolucionado en el sector público, desde el ejercicio de autoridad, la nacionalización que garantiza la permanencia del propio sector público, la eficiencia y eficacia en la gestión, las técnicas en el manejo público que le dan una nueva imagen al servicio.

“Porque son subsistemas del sistema social global, las organizaciones, para funcionar deben apoyarse en un sistema de legitimidad coherente. La evolución actual de la sociedad convierte en caducas las categorías sobre las que se fundaban los antiguos

⁷⁰ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1997. p. 36.

principios de legitimidad. Un sistema de legitimidad bien establecido permite a una organización perseguir su objetivo inicial".⁷¹

Laufer y Burlaud manejan el concepto de legitimidad desde tres aspectos: 1) un sistema social, 2) su funcionamiento y 3) la existencia de diferentes sistemas de legitimidad, así tenemos:

**Cuadro 7
LA LEGITIMIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO**

Elemento	Componentes
1. Definición del concepto de legitimidad de un sistema social.	Sistema de símbolos culturales estructurados y comunes. Sistema de valores institucionalizados que define a cada organización.
2. El funcionamiento del sistema de Legitimidad.	Mecanismos que permiten la existencia de la autoridad <ul style="list-style-type: none"> a) La mayor parte de las actividades que se desarrollan en la organización, son coherentes con un sistema de legitimidad relativamente estable. b) Existencia de una zona de indiferencia que separa una orden inaceptable (ilegítima) de una aceptable (legítima). c) Los miembros de la organización tienen en común la preocupación por preservar la autoridad.
3. La existencia de diferentes sistemas de legitimación.	De acuerdo con Weber hay tres tipos de Sistemas: <ul style="list-style-type: none"> a) Carismático, fundado en la santidad, heroísmo o ejemplaridad que la gente tiene en las cualidades personales de quien da órdenes. b) Tradicional, basado en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos del orden social existente. c) Racional – legal, apoyado en la creencia en la legalidad.

Fuente: Elaboración propia con información de: Laufer Romain y Burlaud Alain. *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. 1989.p. 51.

Weber Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1988. pp. 170 – 193.

La legitimidad también es analizada como parte de la dominación, tal como lo describe Weber⁷² particularmente este elemento proporciona al sistema burocrático la estabilidad que le permite llevar a cabo las diferentes clases de estrategias para

⁷¹ Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección Pública: Gestión y legitimidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. 1989.p. 51.

⁷² Weber Max. *Economía y Sociedad*. op. cit. pp. 170-193.

desarrollar esa administración de dominio orientada a proporcionar los servicios públicos.

Legitimidad, por tanto, significa considerar la imagen que la población tiene del servicio público, la creencia en la autoridad dentro de las estructuras administrativas basadas en lo racional legal⁷³, para lo cual se hace uso de los diferentes instrumentos, como la aplicación de las políticas y estrategias que permiten, mediante su constante uso, crear las condiciones para una gobernanza que permita desarrollar al servicio público profesional.

Legitimidad es la capacidad de las organizaciones para satisfacer las demandas de la sociedad y con ello, fortalecer las instituciones públicas, para que de esta manera, una organización pública tenga una presencia significativa que le permita mejorar los procesos en la prestación de los servicios públicos.

La relación entre legitimidad y servicio público, significa la unión de dos elementos que permiten un mejor funcionamiento para fortalecer su presencia en la sociedad, lo cual pretende dar una mejor respuesta a esta crisis de legitimidad.

1.5.4. Modernización, reforma e innovación en la gestión pública

Como parte del proceso de transformación de las formas de gobierno, la gestión pública se convierte en la instancia que provee al modelo de servicio civil de los insumos tecnológicos para que pueda proporcionar a la sociedad los resultados esperados, dentro de un esquema de racionalidad administrativa. Así, la gestión pública se convierte en el eje desde donde se pretende suministrar esas técnicas al conjunto de las instituciones públicas.

La reforma a la evaluación del desempeño público por medio de la introducción de técnicas orientadas a mejorar la eficiencia, calidad y eficacia junto con la inclusión de

⁷³ De acuerdo con Weber, “todo derecho ‘pactado’ u ‘otorgado’ puede ser estatuido de modo racional -racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de asociación realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación”. *Economía y Sociedad*. op. cit. P. 173. Esta legitimidad, dentro de las organizaciones se ejemplifica por medio del ejercicio de la autoridad. Así tenemos los niveles jerárquicos, atribuciones, reglamentos, normas, políticas y demás disposiciones que constituyen la base por la cual el servicio público cumple con los fines para los cuales fue establecido y, al mismo tiempo, fortalece su legitimidad, la cual es posible conocer a través de la opinión de la sociedad.

las habilidades requeridas en el personal, se considera una transformación hacia el desarrollo del factor humano, término más cercano a la empresa privada que pública.

La modernización, reforma o innovación dentro del contexto de la Administración Pública tienen sus diferencias; la modernización se entiende como un proceso de cambio que se orienta a la adaptación de las instituciones públicas al entorno, esto significa a las necesidades de la sociedad en general, grupos organizados, sector empresarial, tendencias internacionales que inciden en su funcionamiento y desempeño. Este proceso, como política de cambio, es diseñado dirigido y evaluado desde el interior de las mismas instituciones, en ocasiones emulando a la *calidad* del servicio privado. Estos tres elementos son términos semejantes para el avance en la evolución del servicio público, un proceso de esta naturaleza requiere de modificaciones en las estructuras orgánicas y en los procesos de funcionamiento de las agencias públicas.

En cuanto a la modernización administrativa, ésta se orienta hacia el ejercicio de gobierno de forma integral, considerando los aspectos sociales, así se tiene lo siguiente:

“(…) La modernización es un caso particular de desarrollo que consiste en la habilidad de desarrollar capacidades y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad del cambio; 2. estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y 3. una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado”.⁷⁴

Por su parte los procesos de reforma sin duda se orientan hacia la asimilación de esas técnicas pero como un aspecto planeado, en donde los actores involucrados formen parte activa con la característica de que se modifican las bases por las cuales funciona la institución, lo que se traduce en la introducción de nuevas estrategias con la intención de dar a las instituciones de gobierno, una salida racional administrativa, en casos como pueden ser las deficiencias en sus resultados.

En este sentido, reformar la gestión pública resulta una prioridad para cualquier gobierno, en cuanto a la capacidad que deben tener las instituciones para adaptarse a los cambios en la forma de prestar servicios y en especial en la atención ciudadana.

⁷⁴ Ibid.p. 58

El concepto de reforma tiene una importancia particular, ya que permite la adecuación de esas estructuras administrativas a los requerimientos de un medio ambiente en constante movimiento, como lo comenta Sánchez:

“La reforma administrativa es un proceso que debe ser deliberado con el apoyo de las máximas autoridades gubernamentales. Para tener éxito debe vencer las resistencias que encuentre en el camino, además de contar con el pleno apoyo político y una adecuada estrategia de implementación que provea las políticas para superar los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que hará necesariamente que efectuarse”⁷⁵.

Efectivamente la reforma debe ser impulsada desde los niveles más altos del gobierno para que pueda tener los efectos que se pretenden obtener, dirigida como un factor de cambio hacia la eficiencia y eficacia del acto de gobierno.

Esto implica una evolución de las instituciones hacia estadios de adaptación como son los aspectos sociales, políticos o administrativos que permitan una adecuación administrativa, esto significa racionalidad como condición para este proceso. En este punto la modernización es un mimetismo que se va desarrollando hasta encontrar esa adaptación al entorno, en cambio la reforma va dirigida hacia aspectos muy concretos como pueden ser la eficiencia, calidad o eficacia de los servicios.

Por último, la innovación la ubicamos en el nivel procedimental, aquí el detalle es muy alto, por la naturaleza del funcionamiento de las instituciones públicas. Reforma modernización e innovación en la gestión son partes alícuotas del contexto de cambio, en estos aspectos el personal es evaluado desde los niveles estratégicos de la institución.

La innovación dentro de las instituciones esta relacionada con los aspectos de procedimientos, en los que los cambios implican la modificación radical de un proceso que es utilizado para la prestación de servicios al público y con ello obtener mejoras en la acción de gobierno.

Dentro de las instituciones públicas la innovación se convierte en parte necesaria y constante pero con la cualidad de que es aquí donde la participación de todo el personal es necesaria, particularmente en los niveles de base de la organización. Así

⁷⁵ Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública de México*. Porrúa Instituto de Administración Pública de Quintana Roo. México. 2004. p 32

se ha convertido en parte importante del ejercicio de las funciones; se trata de cambiar los procesos y orientarlos según la reforma administrativa en cuestión.

1.6. Elementos para el estudio de la Gestión Pública

La intención de este apartado es comparar la Gestión Pública, con la Nueva Gestión Pública, ya que ésta es parte del objeto de estudio. También se analiza el origen de la voz *management*, fundamental para poder entender a la Gestión, sus orientaciones y ámbitos de aplicación.

1.6.1. Definición de Gestión Pública

Como un requisito para iniciar el análisis del servicio público, la Gestión Pública es importante debido a que en la presente investigación se trata de una variable indispensable para explicar el objeto de estudio.

Definiremos el punto de partida del análisis, mismo que se encuentra en el vocablo *management*, traducido como manejo, gerencia, gestión, dirección, administración e incluso se ha utilizado como administración pública.

Por ello, es preciso abordar en primera instancia esa palabra como lo comenta Guerrero:

“En el siglo XVIII, la voz *management* (o *managery*) ya había madurado en el Reino Unido hacia la connotación actual. Originalmente estaba orientada al manejo o doma de caballos (to manage a horse), luego se convirtió en un sinónimo de administración. Hacia finales del siglo señalado, *management*, se traducía al español como manejo o administración, y aun así continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos. De manera similar, a mediados de esa centuria, en francés se traducía como *ménagement*, *gouverner* y *administration*; igualmente *manager* se trasladaba como *director*, mientras que en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo *administración*”.⁷⁶

Esta breve historia semántica nos proporciona un panorama acerca del origen de ese vocablo. Es conveniente aclarar que se pretendió darle ese sentido al traducirla como administración; sin embargo, como en el idioma original, es más acertado el uso manejo.

⁷⁶ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México – Porrúa. México. 1999. pp. 90-91.

Continuando con el significado de gestión, Sánchez comenta lo siguiente:

“Identificar el origen de la gestión pública es una de las primeras necesidades para estudiar su naturaleza teórica y práctica. Existen dos formas para intentar diferenciar su origen; por un lado, su origen histórico que como actividad existió en la antigüedad – objeto de estudio que se deriva de la administración pública- mezclada con otras actividades y por otro lado, el concepto mismo que proviene de la voz management y que deriva de las tres traducciones más comunes al español: 1) Gerencia Pública; 2) Dirección Pública y 3) Gestión Pública”.⁷⁷

Ese origen permite detectar estas tres traducciones, como lo expresa el autor, éstas constituyen un referente, habría que analizar si realmente existe una diferencia entre estos tres vocablos. Continuando con este análisis, según Cabrero la diferencia entre gestión y gerencia públicas se trata de un matiz semántico⁷⁸.

A partir de que en Estados Unidos se impulsa el *public management*, aparece en Francia como un anglicismo y en España como gestión pública (del francés *gestion publique*). Finalmente en América Latina se adopta Gerencia Pública como alusión a lo mismo. En nuestros días tanto gestión como gerencia son utilizados como sinónimos; aun cuando se ha previsto que si existiera alguna diferencia, ésta sería en cuanto a que la primera centra más su análisis en la parte operativa, mientras que la segunda en la de diseño de la estrategia.

Paradójicamente, como lo comenta Drucker, la gestión pública se originó en el sector público como fue la organización del ejército, la administración municipal, así como esa separación entre política y administración.⁷⁹ Esto es interesante debido a que Drucker argumenta cómo en sus orígenes esta gestión pública estuvo orientada a atender ese manejo de las organizaciones donde los intereses son colectivos.

Regresando al vocablo original, *management* también se ha entendido como administración; sin embargo es de notar que incluso cuando la traducción es aceptable, sí existe una diferencia entre ésta y el manejo, ya que aplicar una serie de técnicas de corte eficientista con el objeto de obtener un cambio cualitativo, resulta

⁷⁷ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2002. p. 1

⁷⁸ Cabrero Mendoza, Enrique. *Gestión Pública, su situación actual*. “Estudio Introductorio”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica. México. 1998. p. 23.

⁷⁹ Al respecto ver: Drucker, Peter. *Las fronteras de la administración. Donde las decisiones del mañana cobran forma hoy*. Hermes. México. 1994. pp. 165 - 170.

necesario, aún así, la orientación que se pretende dar implica modificar ese manejo dentro de las organizaciones de gobierno.

Al respecto la gestión pública puede ser analizada, según Bozeman, a partir de dos enfoques que permiten comprender, con mayor amplitud, sus alcances. Se trata del enfoque “P” y el enfoque “B”, el primero surgió dentro de las políticas públicas, y el segundo dentro de las actividades de comercio. Veamos como lo dice el autor:

“A finales de los setenta surgieron casi al mismo tiempo dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública; uno de ellos provenía de la orientación de la escuela de políticas públicas (el enfoque P), mientras que el otro estaba influido por las ideas de la escuela de comercio y los avances ocurridos en la administración pública (el enfoque B).

Como gestión pública, guiada por las escuelas de políticas, -enfoque P-, fue más la respuesta a un problema que a una idea o una oportunidad, siguió siendo un concepto nebuloso”.⁸⁰

Un concepto de gestión pública identificado con otro grupo de estudiosos (más cercano a la administración pública tradicional) es la gestión pública guiada por las escuelas de comercio (enfoque B). Es vista únicamente desde estos enfoques, de los cuales éste tiene mayores arraigos en cuanto a su instrumentación, ya que debido a su “corte” de negocios se ocupa de la eficiencia, eficacia y en general de cómo hacer más rentable a una organización. En lo que corresponde al enfoque P, la orientación es notoriamente hacia la parte estratégica, lo cual significa una visión más de política que de administración.

Es necesario fijar una definición que se acerque y sea funcional para esta investigación, ya que es parte fundamental del tema, por lo cual se considera que la gestión pública es el conjunto de técnicas que se aplican en la Administración Pública, centrandó su atención en los procesos con el fin de dotar a las organizaciones de gobierno de una imagen distinta.

⁸⁰ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica. México. 1998. p. 39.

1.6.2. Orientaciones de la Gestión Pública

Una vez definido el concepto de Gestión Pública, es pertinente analizar también sus orientaciones utilizadas por las diferentes acepciones como son gerencia, gestión, dirección, es conveniente señalar por qué utilizaremos el concepto Gestión Pública:

- a) Por ser ampliamente utilizado para los análisis que, dentro de las diferentes organizaciones de gobierno, son practicados para darle sustento a los procesos de modernización.
- b) Por encontrarse dentro de los enfoques de negocios (el enfoque “B”), que de acuerdo a la definición utilizada en el inciso 1.6.1., se desarrolla conforme a los paradigmas de la administración de empresas, en donde lo importante es la reducción de costos, la calidad en los servicios públicos, la orientación de los procesos hacia la satisfacción de los usuarios.⁸¹
- c) Porque la Gestión Pública, para el caso mexicano, se ha basado en esas técnicas de administración que en la práctica parece como si se tratara de una empresa privada.
- d) Porque en el contexto donde surge (enfoque P y enfoque B), representa una opción diferente, alejada de los modelos de burocracia tradicionales, en los que lo importante era cumplir con las atribuciones encomendadas.

La Gestión Pública tiene, por tanto, diferentes orientaciones en las que se puede aplicar como se muestra en el cuadro siguiente:

⁸¹ Aquí es conveniente citar la definición de gestión: “La gestión pública se ha intentado definir de muy diversas maneras. Uno de estos intentos recientes la concibe como un conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad), dentro de las restricciones del manejo jurídico político. Siendo consideradas gestión debido a que involucra un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas y pública por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve”. Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. op. cit. p. 17.

**Cuadro 8
NUEVAS ORIENTACIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Instrumental	Integral	Nuevos campos
Vista como camino para la: Eficiencia, Eficacia, Control presupuestal, Legitimidad: Reconocida y Aceptada	Vista como Gestión: Democrática → Participativa	Ética Valores Interinstitucionalidad RIG GIG Estratégica Visión, Misión, Objetivos Conocimiento: Capital humano, Capital Intelectual. Activos de mercado (marcas). Activos Propiedad Intelectual, Cultura Corporativa.
	Política → Consensuada	
	Económica ↘ ↘ Viable Oportuna	
	Innovativa → Creativa	
	Factor Humano → Calidad	

Fuente: Elaboración propia basándose en: Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2000.

Si se considera a la Gestión Pública como un enfoque instrumental, nos lleva por el camino de la reducción de costos; asimismo la podemos ver como integral, lo que significa una orientación hacia los resultados, en donde los procesos son alineados hacia la satisfacción de los *clientes*; en cuanto a los nuevos campos de estudio, éstos se encuentran en constante movimiento lo que permite tener todavía un conocimiento en ocasiones, empírico.

La Gestión Pública puede ser vista también dentro de los esquemas de política de modernización, desde una estrategia para la transición que va de la atención de demandas sociales, hasta llegar a la satisfacción de necesidades de servicios públicos que incrementen el nivel de vida de la población.

El cambio es de una gestión orientada a procesos y tecnología, en la que se diseñan programas dirigidos a obtener mayor eficiencia y eficacia sin considerar la opinión de la población objetivo, a una gestión con la orientación hacia el usuario; así con el cambio de estrategia se pretende garantizar la satisfacción de quien hace uso del servicio y en consecuencia se han instrumentado las técnicas de gerencia como modelo de actuación para atender las demandas de la población. Por ello es importante que sea explicado el origen de este paradigma de actuación pública.

La función pública se basa en la operación de la organización por medio de estructuras dotadas de tecnología, instrumentos y políticas que permitan tener la seguridad de control por medio de la prestación de servicios públicos. Para lo cual el

aspecto del funcionamiento de las instituciones públicas gubernamentales es fundamental dentro de la esfera de la Gestión Pública.

En la actualidad, dentro de las estructuras administrativas se ha presentado un proceso de cambio que pareciera ser una revolución administrativa, lo que significa instrumentar técnicas como la mercadotecnia para mejorar la imagen de las oficinas de gobierno con la población usuaria.

Así tenemos que la Gestión Pública se dirige hacia los procesos relevantes para la institución pública y que van proyectados a mejorar la tecnología administrativa tan necesaria para reducir los costos en su operación, la cual puede ser vista desde dos vertientes:

- La primera está inmersa en las funciones sustantivas, lo que se conoce como la misión institucional, son las que dan forma y razón a la existencia de la unidad administrativa.
- La segunda la podemos analizar en las funciones adjetivas que permiten estructurar el manejo de los recursos necesarios para su correcto funcionamiento.

Dentro de los procesos de prestación de los servicios públicos se pretende modificar los procesos de trabajo y su desempeño, el cual se realiza en la forma en que cree que es mejor. Los procesos de operación dentro de las instituciones públicas responden a criterios de racionalidad administrativa, por tal motivo es importante que sea investigado desde las siguientes líneas:

- a) Las transformaciones de las instituciones de la Gestión Pública van desde sustituir los procedimientos de prestación de servicios, hasta la instrumentación de políticas de satisfacción que en ocasiones modifican la racionalidad administrativa.
- b) La Gestión Pública, a través de técnicas de operación administrativa y funcional, incorpora mejoras en la prestación de los servicios públicos por medio de sistemas de calidad.

- c) Sin embargo hay que tener cuidado, ya que los sistemas de gestión de la calidad resultan ser insuficientes si no se acompañan de una profesionalización de los servidores públicos, lo que implica modificar los perfiles de puestos y la medición del desempeño, sobre todo de aquellos empleados encargados de diseñar las estrategias del funcionamiento de las oficinas.

La forma en que se desarrollan los procesos para la prestación de servicios públicos tiene una importancia significativa, si bien las líneas de modernización de la administración pública fueron la eficiencia, eficacia y legitimación como lo expone Cabrero⁸² para ello bastaba con incrementar los resultados con menos presupuesto, ya que se creía que con el sólo hecho de reducir la parte presupuestal se estaba en el supuesto de eficiencia.

Junto con los procesos de profesionalización, en la historia de México, las reformas administrativas proporcionan la infraestructura necesaria para darle mayor empuje a la gestión pública como elemento dependiente de la profesionalización. Tenemos que considerar entonces ¿cuáles son las características de esta gestión para darle mayor impulso al funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública?, considerando esto, ¿a partir de qué momento la profesionalización provee de servidores públicos con las características requeridas para poder desarrollar sus atribuciones?

En primer lugar debe permitir fortalecer los procesos de profesionalización, esto implica que sean modificadas las técnicas de trabajo y con ello introducir formas de organización distintas para alcanzar un estado que ayude a desarrollar la gestión. En segundo lugar, la gestión pública como variable dependiente es la encargada de suministrar las técnicas administrativas para resolver principalmente problemas de eficiencia dentro de los procesos de prestación del servicio; esto además implica un cambio de actitud de los servidores públicos, ya que no es sólo el cambio en las técnicas, también lo es en la forma de actuación en el servicio. De esta manera la profesionalización es un elemento para el desarrollo del sector, de igual forma requiere de técnicas de administración que posibiliten tener mejores resultados.

⁸² Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2ª. ed. 1992. pp. 30-36.

Ante esta situación no solo estamos hablando de tecnología, sino que representa un cambio de enfoque, así tenemos que distinguir lo siguiente, ¿las técnicas que incluye esta gestión proporcionan una base tecnológica para ofrecer servicios de calidad, o son los servicios los que determinan la viabilidad de esta gestión? Los resultados han significado la transición de un modelo denso y obsoleto a otro más ligero que proporciona mejores resultados, esto significa necesariamente mayor sustento teórico para desarrollar el servicio.

Por tanto tenemos que los servidores públicos, los servicios y el usuario de los mismos son los destinatarios de los procesos, ahora habría que analizar si realmente esos cambios son producto de esta Nueva Gestión Pública instrumentada en México o por el contrario, si estos cambios fueron ocasionados por otras variables que, sin ser muy visibles, permitieron la transformación de las instituciones en dependencias con paradigmas de calidad que probablemente no resuelvan esos obstáculos.

Para una primera aproximación a la respuesta hay que comprender que las organizaciones dentro de las instituciones de la Administración Pública se basan en la autoridad y competencias legales para funcionar. Estos elementos los encontramos impregnados de tecnologías, lo que los torna proclives a cambios en su funcionamiento. Asimismo, tenemos que considerar que la gestión pública tendrá que adecuarse a las demandas de las transformaciones que implica el modelo de competencias y de la instrumentación del sistema de profesionalización dirigido a algunos servidores públicos. Aquí se presenta una disyuntiva, y es que la gestión está relacionada directamente con la profesionalización en el momento que la primera provee de esas técnicas que demanda el servicio.

Como segunda aproximación la NGP, provee de esas técnicas de microgestión, también están presentes los cambios en el comportamiento de los usuarios que demandan cada vez más servicios y además que éstos realmente sean una solución a los problemas públicos a los que van dirigidos. Autores como Lynn⁸³ analizan las características de ese paradigma burocrático y argumentan que si bien el modelo ha funcionado, es significativamente diferente en términos de hábitos al introducirse las técnicas mencionadas.

⁸³ Lynn, Lawrence E. Jr. "The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for". University of Chicago. USA. October, 2000

Es conveniente comentar que la NGP no es la solución total a todos los problemas que se presentan en el ejercicio del servicio público, es como ya mencionamos, la propuesta por medio de la cual se han obtenido mayores resultados, pero sin que el modelo se haya instrumentado en la Administración Pública de México. Al respecto, Fred Thompson, Lawrence E. Lynn Jr. y David Mathiasen⁸⁴ desarrollan sus críticas en aspectos como la relación entre esta NGP y los conflictos con la burocracia y la democracia, la relación con la eficiencia, la elección pública y cómo se ha impregnado en el mundo de la Administración Pública, en especial en el funcionamiento de todas las organizaciones públicas. Para Mathiasen, la NGP se caracteriza por centrarse en aspectos cuantitativos para medir los resultados; descentralización de la toma de decisiones suplantando las estructuras altamente centralizadas y los demás que se han comentado.

La reforma a la gestión pública consiste en proveer de los medios tecnológicos necesarios para que los servidores públicos puedan desarrollar sus funciones, éstas tendrán un enfoque de eficiencia para que los resultados sean percibidos por la población usuaria de una manera más concreta.

¿Los cambios en la gestión del servicio público mexicano son producto de la introducción de la NGP, o por el contrario son producto de la instauración de técnicas parecidas pero con orientación hacia los resultados inmediatos? Debemos recordar que los cambios en la Administración Pública se han producido de acuerdo a las condiciones, tanto de presupuesto como de satisfacción hacia el usuario. También la trayectoria de los cambios en las instituciones públicas se inicia con la austeridad presupuestal, ya que el enorme dispendio ocasionó que se tuviera mayor déficit y, en consecuencia, era menester hacer frente a los problemas de operación y eficiencia.

¿Es la NGP la solución ante los problemas de recursos presupuestales escasos y de obsolescencia en la operación de los servicios? Lo que podemos decir es que ha representado la opción que dio resultados inmediatos ante esos problemas, lo cual

⁸⁴ Thompson Fred. "Defining the New Public Management". *Advances in International Comparative Management*. Supplement 3. 1997. pp 1-13. Lynn, Lawrence Jr. "The New Public Management as an international phenomenon: a skeptical view." *Advances in International Comparative Management*. Supplement 3. 1997. pp 105-122.

Mathiasen David. "The New Public Management and its critics". *Advances in International Comparative Management*. Supplement 3. 1997. pp 273-295.

implica el desplazamiento del modelo de operación de las dependencias del gobierno federal.

1.6.3. Gestión Pública y Nueva Gestión Pública

La relación entre Gestión Pública y Nueva Gestión Pública es muy estrecha, ya que en ambos casos, como ya fue analizado, se derivan de la voz *management*, teniendo en cuenta que en el servicio público se administran los diferentes recursos para que, mediante la aplicación de técnicas, se proporcionen los servicios con las características que se requieren para satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

Adicionalmente, con la austeridad presupuestal, las oficinas de gobierno no sólo se vieron en peligro las posibilidades de dar respuesta a la población usuaria, también se presentó la obsolescencia de la capacidad de los servidores públicos para atender el funcionamiento de las estructuras públicas. Esta falta de capacidad de los servidores públicos surgió porque en ocasiones no contaban con las técnicas de actualización, tan indispensables para la transformación del servicio público como son todas aquellas que están dirigidas a la eficiencia como primer aspecto por alcanzar.

Esta investigación está referida a las instituciones gubernamentales dirigidas al usuario, considerando a la Gestión Pública como medio para el cambio, la base del proceso de transición de una Administración Pública con orientación en los procesos, a una orientada hacia los resultados.

Las características de los nuevos paradigmas en la Gestión Pública son producto de experiencias que se realizaron con la finalidad de dar respuesta a diferentes problemas. En las instituciones públicas se ha pretendido la orientación hacia las técnicas administrativas como las de mercadotecnia, *benchmarking*, reingeniería de procesos, control total de calidad, planeación estratégica, motivación al cambio, entre las más comunes.

Con las técnicas que se han impulsado en la Administración Pública se pretende mejorar la prestación de los servicios públicos, ya que se consideran parte de la

solución a problemas como el desempeño institucional⁸⁵. Esta visión se ha apoderado de las esferas públicas, desplazando a los cuadros de servidores públicos formados dentro de la Administración Pública. Estas variables cuestionan el funcionamiento de las antiguas instituciones del gobierno, por lo que ahora se pretende una transformación de las dependencias y entidades más allá de la forma en los procesos, es necesario poner atención en la forma cómo se presentan los resultados, así el paradigma de la eficiencia se ha impregnado en el sector público, que argumenta ser más eficaz que el modelo burocrático⁸⁶.

Con la instauración del nuevo paradigma de Gestión Pública, también se modifican los perfiles de actuación del servicio público. Al respecto se mencionan algunas propuestas para eliminar el burocratismo e ineficiencia, éstas son:

“1. El establecimiento de un servicio civil de carrera que promueva cuerpos de funcionarios profesionales, motivado por un fuerte sentido de misión pública.

2. Introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadores y más productivos como: a) Esquemas de incentivos que pongan énfasis en el sentido de logro y realización, así como la creatividad e independencia de trabajadores y funcionarios; b) Descentralización interna de funciones; c) Esquema de funcionamiento basado en misiones y resultados más que en controles, así como organizaciones menos jerárquicas y rígidas; d) Una mayor simplificación administrativa que promueva normas claras y sencillas y e) Establecimiento de sistemas de

⁸⁵ Con relación a este aspecto, resulta interesante el argumento de José Ayala Espino que tiene que ver con la elección pública: “En efecto, el análisis económico convencional, sólo ha desarrollado metodologías e instrumentos para responder a preguntas relacionadas con la asignación de recursos desde una propuesta limitada al estudio de la escasez y los usos competitivos de los recursos. En cambio la EP incluye aspectos relacionados con la organización del Estado, los procesos de toma de decisiones y la evaluación de la eficiencia del Estado”. También Ayala menciona que tanto los votantes como los políticos se relacionan en el mercado por medio de intercambio de los votos en la esfera del servicio público donde se ejecutan esos programas. Así, esta teoría responde a los desafíos institucionales, ya que dentro de los cambios de las dependencias de la Administración Pública, y aquí es donde los relacionamos, esos programas impuestos por políticos se transforman en nuevos insumos el proceso de profesionalización que demandará un conjunto de elementos teóricos y prácticos para conformar un paradigma adecuado a las condiciones del entorno. En consecuencia, dentro de las organizaciones deberán ser los servidores públicos los destinatarios de estos cambios y, por supuesto, el público usuario de los servicios. Sin embargo, es preciso no confundir a la escuela de la elección pública con la profesionalización y la gestión pública como aspecto intrínseco.

Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Angel Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996. p. 246.

⁸⁶ Lo que se está realizando al respecto es iniciar un proceso de instauración de sistemas de gestión de la calidad dentro de toda la administración pública federal, con la finalidad de llevar a cabo el proceso de certificación con la norma ISO 9000. Se argumenta que bajo este esquema se obtiene mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

auditoría interna y externa que tenga una condición administrativa flexible basada en el logro de metas.”⁸⁷

Estos atributos de la Gestión de las instituciones públicas son los que dan identidad y llevan a cabo los cambios comentados por el autor. Este cambio de paradigma no sólo representa las orientaciones hacia los diferentes tipos de eficiencia, también significa cambiar la mentalidad del servidor público. Este cambio va relacionado con la crisis económica del Estado como lo argumenta Falcao:

“(…) el patrón de caracterización de la crisis del Estado considera algunos puntos recurrentes que se interrelacionan en diferentes medidas: a) Fin del desarrollismo de posguerra debido al fin de *Bretton Woods*, la crisis del petróleo, la crisis de liquidez y la inestabilidad del mercado financiero internacional, los nuevos requisitos de integración competitiva de la globalización; b) Crisis del *Welfare State* keynesiano por las disfunciones y desventajas de la intervención estatal como garantía del bienestar o de la estabilidad económica, con relación a los atributos del mercado, de acuerdo con lo sostenido por las corrientes de inclinación neoliberal a partir de los años 70; c) *Disfunciones burocráticas o crisis del modo de implementación estatal de servicios públicos* y d) *Ingovernabilidad: sobrecarga fiscal, exceso de demandas y crisis de legitimidad, entre otros problemas*”⁸⁸

Lo anteriormente expuesto por Falcao ilustra el porqué del auge de la llamada *revolución gerencial* que se ha impregnado en la práctica administrativa. Dentro de este esquema, la modificación es de un paradigma administrativo que se caracteriza por la atención en los procedimientos en la organización de las funciones, a otro caracterizado por centrarse más en los resultados.

Al respecto Falcao comenta lo siguiente:

“(…) caracterización genérica de los modelos gerenciales de administración pública: a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio; b) descentralización; c) flexibilidad, d) desempeño creciente, e) competitividad interna y externa, f) direccionamiento estratégico; g) transparencia y responsabilidad por los resultados”.⁸⁹

⁸⁷ Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*. Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1997. p. 429-430.

⁸⁸ Falcao Martin, Humberto. “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” CLAD. 1996.p. 1. cursivas mías.

⁸⁹ *Ibid.* p. 5

Transformar las esferas de gobierno con una filosofía distinta, orientada hacia la protección y aseguramiento de la independencia en materia de tecnología, gestión y estrategias de actuación del gobierno para que no quedemos en las imitaciones, es por ello que la importancia de la Administración Pública es tal que el sector privado tiene que acatar las disposiciones que se emiten en las diferentes entidades y dependencias gubernamentales.

Con relación a esto, las Reformas Administrativas de la década de 1970 fueron paliativas ya que no atendieron⁹⁰ a la causa, por el contrario al efecto, es la atención a la forma, al aspecto de procedimiento de *técnica administrativa*.

Las causas para que se hable de una Nueva Gestión Pública se circunscriben a decir que los procesos y servicios públicos de mala calidad que la Administración Pública provee a la sociedad son obsoletos, incluso se ha actuado como si las estructuras de gobierno *requirieran* de esos niveles de eficiencia.

Es importante analizar estas variables de forma imparcial, objetiva. Si bien la administración y la operación de las oficinas públicas requiere de una modernización, de tener niveles de eficiencia operativa totalmente satisfactorios, lo que aquí se analiza es la forma en cómo se pretende llegar a ello. La administración y la Nueva Gestión Pública son complementarias, la práctica administrativa dentro de las instituciones de gobierno requiere de constantes cambios para poder acercarse cada vez más a la satisfacción de las necesidades de la población usuaria.

También dentro de las esferas de los gobiernos federal, estatal y municipal se desarrollan programas y proyectos que en ocasiones son del todo contradictorios para los fines que fueron originalmente creados.

Aquí lo importante es modificar el modelo, lo que significa combinar no sólo el método, sino también las reglas para poder otorgar un mejor servicio; me refiero a las condiciones en las cuales los servidores públicos se desempeñan para cumplir con sus funciones.

⁹⁰ A partir de 1971 se instrumentan mecanismos de reforma orientados a satisfacer los procedimientos y después los resultados considerando los "intereses" de la población usuaria. Para mayor argumentación véase capítulo III. inciso 3.1.1.

Para el caso de la Administración Pública Federal de México existe una condición que pareciera no ser relevante, la cual consiste en que en las diversas dependencias y entidades existan diferentes niveles de percepciones de los servidores públicos del mismo nivel jerárquico, lo que por lo general no es propicio para desarrollar los cambios en los procesos de la Gestión Pública; esto también implica un trato distinto para cada una de esas instancias, en cuanto al tipo de percepciones, recursos asignados y tipo de sistemas de administración. Al existir una diferencia enorme en el nivel de percepciones, algunos servidores públicos son proclives a comportamientos que producen diferentes niveles de satisfacción en los usuarios de los servicios públicos. Así, los nuevos modelos de gestión pública pretenden atender estas diferencias mediante la aplicación de técnicas de mercadotecnia y de administración privada, con las que se intenta desarrollar habilidades para iniciar un proceso de cambio, es decir, iniciar la práctica de métodos distintos que para solucionar los problemas de prestación de servicios públicos.⁹¹

Esas técnicas son vistas como la única vía para la solución de los problemas, tal es el caso de la falta de motivación del personal o la carencia de niveles de eficiencia que en ocasiones no alcanzan ni los mínimos requeridos.

Para ilustrar lo anterior, en 1998 la SHCP inicia un proceso de reforma presupuestaria denominado Nueva Estructura Programática, considerado como un ejemplo de lo que sería una política orientada a mejorar la eficiencia del proceso dentro del gobierno federal, su propósito era la simplificación de la administración presupuestaria en todas las estructuras de gobierno y los procedimientos, con esto también se desconcentrarían algunas decisiones. Las orientaciones de la reforma presupuestaria en México se relacionan con las políticas encargadas de dotar de estrategia al proceso.

⁹¹ Esto puede verse también desde el enfoque de las relaciones humanas, éstas son de tipo conductual y si bien dentro de nuestro objeto de estudio está implícito en cuanto a los valores y el profesionalismo que comenta Dror, se traducen en aspectos de carácter psicológico que si bien son importantes, no es la parte sustantiva de nuestra investigación. En la administración de personal existe una función de reclutamiento y otra de desarrollo, las cuales se centran en ese tipo de relaciones; véase por ejemplo Maslow, Mcgregor, Argyris, quienes analizan las teorías de relaciones humanas dentro de una perspectiva de autorrealización y de la integración del personal a la institución, aspectos como la formación de equipos de trabajo, liderazgo, orientación a resultados y desarrollo organizacional, son sólo algunos avances de este enfoque.

Se ha comentado que la base de la nueva gestión pública es un argumento administrativo, ¿hasta dónde un argumento tiene la fuerza como para que sea considerado columna de un modelo de gestión? El cambio consiste en cómo dar una respuesta a la demanda de servicios públicos.

“La temprana formulación de la NGP, como una corriente de pensamiento dominante relativa a procesos organizacionales del gobierno ha dado origen a dos tipos de planteamientos académicos que corresponden al campo de la investigación sobre políticas públicas: la argumentación sobre temas de doctrina y de política, por un lado, y el análisis explicativo de las opciones de política y del cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno, por el otro”⁹².

Se considera importante lograr un acercamiento a una definición de lo que se entiende por Nueva Gestión Pública, al respecto la disyuntiva entre los temas de política y sus opciones dentro del ámbito gubernamental son una vía para que sean analizadas como desarrollo institucional.

Si por Gestión Pública entendemos el desempeño de la función ejecutiva de un gobierno, es comprensible que se hable de políticas enmarcadas como una estrategia para desarrollar las capacidades del servicio público durante la respuesta a las demandas de la población.

Las estrategias que enumera Falcao son consideradas como reformas para la construcción de instituciones fuertes y tienen las siguientes características:

- “Control federal sobre actividades de planificación, coordinación, dirección, formulación e implementación de políticas públicas.
- Énfasis en el aumento global de la capacidad de implementación de políticas en las diversas esferas del Estado.
- Ocupación de cargos clave por funcionarios de carrera, profesionales especializados, entrenados y equipados con tecnologías y métodos gerenciales y dotados de recursos presupuestarios.
- Énfasis en la capacidad gerencial del servidor público como incentivo para la innovación.
- Limitación de la interferencia política sobre la administración, mediante contratos de gestión flexibles, inclusive por medio de arreglos organizacionales experimentales.
- Irresponsabilidad desde la base hacia el vértice, versus dirección desde el vértice hacia la base.
- Énfasis en los ciudadanos usuarios y clientes.
- Prioridad en la administración de cargos y salarios públicos.
- Incremento de los programas de reclutamiento en polos de excelencia profesional”⁹³.

⁹² Barzelay, Michael. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos”. CLAD. Reforma y Democracia. Num. 19. Febrero 2001. p. 26.

⁹³ Falcao, Martins, Humberto. op. cit. p. 6

Con estos elementos es preciso delimitar lo que se entiende por Nueva Gestión Pública, para ello mencionaremos la definición de Ramírez:

“La Nueva Gestión Pública se conforma como un cuerpo técnico capaz de aglutinar un gran número de propuestas en torno a sí mismo. No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente: a) Los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) La privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados; c) La automatización de la información y d) El desarrollo de agencias globales de gobierno”.⁹⁴

La instrumentación de la NGP se dirige a conocer las capacidades de la institución en términos de la respuesta hacia la atención a los diferentes usuarios. Dentro del sector público tiene un campo de aplicación, el cual está en los procesos para la prestación de los servicios públicos; sin embargo para que esto se pueda realizar, hay que considerar lo siguiente:

- a) La NGP proporciona una visión diferente para el manejo de los procesos, ya que permite un mejor control hacia la eficiencia.
- b) Una de las orientaciones de la NGP es lograr Sistemas de Gestión de la Calidad con la capacidad de obtener certificaciones en los diferentes procesos involucrados.
- c) La existencia de gerentes que realicen actividades orientadas hacia la instauración de las condiciones requeridas dentro del modelo de la NGP.
- d) La característica de la NGP radica en cómo dentro de las estructuras administrativas, los cambios en términos de su funcionamiento son expresamente orientados hacia un manejo técnico.

Para hablar de sus cualidades y aplicaciones es preciso mencionar cuales son:

“La primera hace referencia a un movimiento o tendencia que se detecta en el sector público de algunos países occidentales, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de términos de gestión empresarial y reorganización económica. La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública. Su contribución esencial sería el acento con el empirismo y la aplicación de valores de eficacia y

⁹⁴ Ramírez, Jesús. Ramírez, Edgar. “Génesis y Desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la Reforma del Gobierno”. Documento de Trabajo No. 106. Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública. México. 2002. p. 21.

eficiencia a un funcionamiento, por encima de los valores tradicionales, del modelo administrativo.

La tercera sería completamente normativa e identifica la nueva gestión pública como un modelo, es decir, como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideren superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría”.⁹⁵

Estas intencionalidades de la NGP se aplican en forma constante dentro de las diferentes instituciones de la Administración Pública como una opción para la obtención de mejores resultados, lo que origina una mayor legitimidad.

Es así como hemos llegado al punto en donde precisaremos el concepto de *NGP*, como *el conjunto de técnicas administrativas orientadas a obtener servicios públicos de calidad que cumplan con los estándares normativos y las expectativas de los usuarios y también, a los servidores públicos, en términos de conducirlos hacia un proceso de profesionalización y profesionalismo que permita fortalecer la gestión pública como factor de cambio en el servicio público.*

Esta definición será utilizada en capítulos subsecuentes para ser ejemplificados en el contexto de cambio del sector público, con ello se pretende dar continuidad al análisis de la misma dentro de las instituciones públicas mexicanas. Asimismo, existen diferentes elementos que la NGP tiene para ser instrumentada, de igual manera es posible que los cambios realizados en el sector público de México no respondan totalmente a la presencia de este tipo de gestión, sin embargo, en definitiva sí ha contribuido a ello. Aquí regresamos a nuestra pregunta si es la NGP la encargada de hacer esta transición administrativa que para algunos constituye una revolución.

También es preciso aclarar, ante la falta de otra opción que sea aplicada dentro del sector público, que la NGP ha sido una alternativa para incrementar la eficiencia; aun así, conviene señalar que si bien esta visión instrumental proporciona resultados inmediatos, en consecuencia y como variable de estudio, brinda un acervo tecnológico para que posteriormente, por medio de la profesionalización, los diferentes procesos de los servicios públicos sean modificados para adaptarlos a las diferentes demandas de la población.

⁹⁵ Longo, Francisco. Echevarría, Koldo. “La Nueva Gestión Pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”. En Spink, Peter. et. al. *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos*. CLAD. Venezuela. 2001. p. 100.

En el siguiente cuadro se muestran las variables independientes y dependientes que son consideradas para el análisis del modelo de NGP y sus alcances dentro de un contexto de instituciones públicas que pretende proporcionar servicios públicos de mayor utilidad para la población.

Cuadro 9
EVOLUCIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública	
Variable independiente	Variable dependiente
1. Crisis del modelo de Estado propulsor de la posguerra	1. Reducción del tamaño del Estado. (Políticas para reducir el presupuesto público y privatización).
2. Fin del desarrollismo: crisis del petróleo, liquidez. Crisis del welfare state keynesiano a partir de 1970.	2. Políticas para hacer al Estado más eficiente. Políticas para legitimar a la administración pública.
3. Crisis del modo de implementación estatal (modelo burocrático).	3. Fortalecer el papel del Estado en términos de intervención por medio de políticas públicas.
4. Crisis de legitimidad.	4. Intervención Estatal con enfoques de <i>negocios</i> .
5. Límites de lo público y lo privado.	5. Reforma de la Administración Pública: Reformas eficientistas, con políticas de modernización administrativa.
6. Reforma del Estado en términos de funcionamiento de sus Instituciones (Nuevo Institucionalismo, elección pública).	6. Nueva Gestión Pública entendida como: políticas de reforma presupuestaria; administración financiera; servicio civil; liderazgo; diseño de organizaciones públicas; políticas de calidad en el servicio público.
7. Crecimiento demográfico y reducción de la capacidad del Estado para atender a la población.	7. Democratización del servicio público y flexibilización organizacional.

Fuente: Este cuadro fue elaborado con información de Falcao Martin, Humberto. “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” CLAD. 1996.

Barzelay, Michael. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos”. CLAD. Reforma y Democracia. Num. 19. Febrero 2001.

Longo, Francisco. Echevarría, Koldo. “La Nueva Gestión Pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”. En Spink, Peter. et. al. *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos*. CLAD. Venezuela. 2001.

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD. Caracas, Venezuela. 1998.

De esta forma, en la evolución de la gestión pública a la nueva gestión pública se aprecia que han sido incrustadas en su funcionamiento las técnicas que le han permitido al sector público tener mejores resultados cualitativos. En primera instancia, debido a que se pueden alcanzar niveles de eficiencia, eficacia e incluso de calidad, que le permitan a la institución gubernamental darle dirección a sus estrategias hacia un proceso de mejora. Así fue desplazado el modelo de burocracia en el que existían estructuras densas, centralización de decisiones, planeación desfasada entre lo que se decía y hacía, por lo que las reformas en la Administración Pública se orientaban a obtener un cambio cualitativo.

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO

Analizar el origen, desarrollo y consolidación del Servicio Público de México es fundamental para conocer el presente y describir los diferentes programas y políticas que se han desarrollado para la existencia de sus estructuras de organización.

La finalidad de este capítulo es describir las condiciones político administrativas que permitieron darle forma a las instituciones de la Administración Pública por parte de los grupos políticos, como fueron los conservadores y liberales en el siglo XIX, posteriormente describir la forma en que se pretendió implantar el paradigma de la Nueva Gestión Pública del siglo XX.

¿Cuál ha sido la trayectoria de las instituciones de la Administración Pública que hoy conocemos?, ¿cómo se relaciona este proceso con la profesionalización de los servidores públicos y la gestión pública? es fundamental comprender esta transición para distinguir los elementos importantes para la evolución de los servicios públicos y también conocer por qué sucedieron esos hechos; recordemos que dentro de nuestra hipótesis la trayectoria de esta evolución es parte del objeto de estudio, pues analizamos también el camino de la profesionalización para tener las dos líneas que permitirán comprender las acciones de los diferentes gobiernos que hemos tenido, tanto la evolución de las instituciones como la profesionalización nos permitirán afirmar que esta última no fue importante para el ejecutivo y que tuvo que ser el poder legislativo quien diseñara y ordenara este modelo.

Desde 1812 hasta 1857 la nación mexicana experimentó diferentes cambios en su forma de Gobierno. En ocasiones se conformaban Ministerios y en otras Secretarías, incluso se llegó a tener ambas organizaciones en un mismo periodo. Para el desarrollo de estas estructuras se analizan las bases jurídicas, ya que son éstas las que dan el sustento y la forma de organización fundamental de las diferentes dependencias del Servicio Público en México.

2.1. La conformación de las estructuras administrativas para el Servicio Público en México

Como punto de partida para explicar el desarrollo histórico del servicio público en México, el cambio de estructura que representó el movimiento de Independencia provocó que se crearan nuevas instituciones con la finalidad de atender de manera urgente, las necesidades de la población y también para sustituir las estructuras coloniales.

Con la consumación de la Independencia, las estructuras de la Administración Pública respondían al Emperador y, posteriormente, al Presidente; sin embargo, no fue definido con claridad, ya que cuando el gobierno era centralista o federalista se modificaban las estructuras y nombres de las dependencias.

Conforme se consolidó el poder político en el México independiente, surgieron cambios en la organización y en las bases jurídicas que le dieron vida y presencia a la Administración Pública. Los diferentes gobiernos procuraron la formación de instituciones con presencia nacional para darle paso a la conformación de la trayectoria de los servidores públicos.

La evolución del servicio público desde finales de la época colonial (1760), es analizada en este capítulo conforme se llevaron a cabo los diferentes programas de reforma administrativa de las instituciones de gobierno, lo que significó adaptar esas organizaciones públicas a las condiciones de la realidad política.

Describir cómo surge la Administración Pública a partir de las reformas borbónicas y los cambios que representan durante la conformación de ésta en el siglo XIX, son los aspectos más importantes para que, posteriormente, se puedan analizar las acciones de profesionalización en el siglo XX como antecedente para la instauración del servicio civil.

En el siglo XIX la política de reforma se orientó a la consolidación de las instituciones que dieran sustento y fuerza para el gobierno federal. En el siglo XX, las instituciones de la Administración Pública modificaron su funcionamiento dirigiéndolo primero hacia su expansión y, después, a su transformación general.

2.2. Antecedentes remotos: Las Reformas borbónicas y el cambio en la estructura de Gobierno

La estructura de la Administración Pública de México ha tenido varias modificaciones. en 1765 se empezaron a instrumentar las primeras reformas políticas y administrativas a iniciativa de José de Gálvez. Para el año de 1786, el virreinato recibió una nueva división territorial y organización administrativa, lo que ocasionó, por ende, una nueva organización en la estructura burocrática de finales del siglo XVIII.

En el periodo 1760-1771, José de Gálvez impulsó, en su carácter de visitador, la reorganización política de la Nueva España, misma que consistía en otorgarle el poder político-administrativo a los peninsulares por encima de los criollos, quienes se sentían desplazados, y debido a que la corona española pretendía incrementar los impuestos, se introdujeron cambios con la finalidad de hacer más eficiente el funcionamiento de toda la estructura burocrática. En esta lógica de cambios, para la década 1770-1780, los jueces de la audiencia y los alcaldes mayores pretendieron instaurar un sistema escalafonario que permitiera el ascenso dentro de la jerarquía burocrática de la Nueva España.⁹⁶

La corona por un lado y el virrey por el otro, tenían interés en conocer el estado que guardaba la administración de la Nueva España y, con el diagnóstico que presentó el visitador general Gálvez, se propusieron llevar a cabo reformas en la impartición de justicia en los monopolios como el tabaco y la disminución de la corrupción. Con estas reformas los ingresos de la corona provenientes de la Nueva España se triplicaron entre 1765 y 1782.

Otro cambio consistió en la instauración de siete intendencias dentro del territorio, que junto con el poder político-administrativo modificó la estructura burocrática oficial, con ello la reforma administrativa pretendió mejorar dos aspectos fundamentales para el control del Gobierno: lo militar y lo financiero.⁹⁷

⁹⁶ Brading, D. A. *Mineros y Comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*. Fondo de Cultura Económica. México. 1875. pp. 73-75.

⁹⁷ Véase: Pietschmann, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en la Nueva España. Un estudio político administrativo*. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. p. 305.

“Con la reforma de 1786 el virreinato recibió una nueva división territorial y organización administrativa, que a pesar de depender en gran medida del ordenamiento territorial anterior, creó de todas maneras unos circuitos administrativos que se podían supervisar ya que las anteriores eran reflejo de la antigua división territorial, derivada de la época de la conquista. Además se debía aumentar el número de los gobiernos provinciales, reforzar el control de la administración financiera, introducir formas de trámites burocráticos más definidos y reordenar las relaciones de dependencia jerárquica entre las diversas autoridades”.⁹⁸

Este nuevo ordenamiento pretendió dar mayor rigidez y control al aparato administrativo, ya que se requería mayor eficiencia de toda esa estructura. Las reformas borbónicas centraron su atención en la inspección de los tribunales de justicia, de la real hacienda, de los impuestos, todo enfocado hacia un objetivo claro: dotar de mayor riqueza a la corona española y conservar el poder político de los peninsulares. Con esto también se logró el desplazamiento de los criollos que se sentían con derechos para ocupar posiciones dentro del gobierno colonial.

Estas reformas administrativas también pretendían la creación de un grupo de funcionarios que mejoraran capacidades para lograr la unificación de toda la organización, algo fundamental para la consolidación de la política borbónica. Un elemento adicional resultó ser la incorporación de la población civil a la carrera del servicio público, ya que hasta ese momento la población militar y la eclesiástica dominaban al aparato burocrático.

Una característica relevante es que el virrey tenía entre sus funciones la de nombrar al personal de todos los niveles dentro de los sectores judicial, fiscal y militar sin mediar normas que definieran los ascensos. Una estructura vertical que servía incondicionalmente a los intereses de la corona española.

En una de las primeras acciones para asegurar el control de la metrópoli, la corona “procuró profesionalizar a la burocracia tradicional del imperio, antes de acabar el siglo, había conseguido la subordinación de la autoridad eclesiástica”.⁹⁹

Esta profesionalización de los empleados, también les daba, hacia finales de la época colonial, los títulos de propiedad de su empleo y todo lo que eso representaba.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 303.

⁹⁹ Arnold, Linda. *Burocracia y Burócratas en México. 1742-1835*. Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Col. Los noventa. México. 1991. p. 19.

Dentro de la estructura burocrática existían los escribanos, oficinistas, contadores directores, magistrados, notarios y secretarios.¹⁰⁰

Las oportunidades de hacer carrera dentro de la administración colonial eran prácticamente favorables ya que con la propiedad del empleo, la trayectoria y la lealtad a la corona se podía ascender. El elemento importante fue el desempeño en el trabajo lo cual marcaba la posibilidad de ascenso. Para finales del periodo colonial, las posibilidades de hacer carrera se pueden ilustrar tal como lo describe Arnold con la familia De la Fuente:

“El mayor de los De la Fuente recibió su primer nombramiento para integrar el personal del tribunal de auditorias en enero de 1741. Fue objeto de promociones, de antigüedad a través de los niveles de oficinista y contador al puesto de auditor de alto rango, después de 52 años de servicio llegó como recompensa final a toda una vida de hacer auditoria de cuentas virreinales. Juan de 74 años de edad en 1793, continuó trabajando hasta su muerte en 1798”.¹⁰¹

Los puestos dentro del gobierno colonial se podían heredar, cosa que sucedió en los campos de la burocracia que servía a la corona. Otro ejemplo es el curso de la carrera virreinal, aquí se podía ir ascendiendo dentro de la estructura del virreinato, ya sea en una provincia o en otra, lo cual representaba la movilidad necesaria para conocer los diferentes rincones del vasto imperio español.

Otro caso fue la carrera imperial, en la que para ascender eran necesarias lealtad y probada capacidad a los intereses virreinales, pero con la variable de que se requería el apoyo de un alto funcionario.

“Mangino ascendió con éxito a través de la jerarquía de puestos administrativos de alto rango, durante las siguientes dos décadas su lealtad, su capacidad, experiencia amplia y muchos años de trabajo, así como el patrocinio de Gálvez dieron lugar a sus nombramientos de contador general de tributo, superintendente juez de los impuestos, juez honorario en el tribunal de auditorias, superintendente sustituto del monopolio de la menta y el mercurio, y, por último, superintendente delegado de reales asuntos fiscales o asuntos de la real hacienda en la Nueva España. En 1786, se le otorgó el ascenso al Consejo de Indias”.¹⁰²

Con esto se detecta que la carrera imperial consistió en ir ascendiendo hasta llegar a los altos niveles del imperio. Los elementos que caracterizan a la burocracia de finales de la época colonial eran reglas y el fomento a un sistema administrativo

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 25.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 187.

¹⁰² *Ibid.* p. 190.

profesional. Se consideraba que cumplir con las normas y un alto nivel de moralidad propiciaba avanzar en la pirámide burocrática.

Con el movimiento de la revolución de Independencia, la burocracia virreinal que había creado sistemas de ascenso perdió toda operatividad y un gran número de empleados fueron desplazados. Las reformas borbónicas impulsaron una revolución dentro del gobierno con la existencia de una Secretaría Virreinal, la reforma administrativa afloró ya que se transitó hacia un estado administrativo. Para 1773 esta Secretaría contaba con tres secciones que garantizaban la cobertura para dotar a la estructura de poder virreinal con la capacidad de hacer más eficiente la administración.

Con el paso del tiempo esta Secretaría Virreinal fue cambiando, lo que obedeció a los diferentes intereses de la corona. Al acercarse el año de 1810 y, posteriormente, en 1821, esta estructura político-administrativa que funcionó como un virreinato alterno, sirvió de base para crear las cuatro primeras Secretarías de Estado, lo que marcó el inicio de la primera reforma administrativa del México independiente.

El servicio público estaba fundamentado en la división de funciones, aunque efímera pero se tenía una incipiente diferenciación de estas. En cuanto a la selección se tomaba en cuenta el origen del candidato, ya sea español o criollo, y la posibilidad de comprar el puesto público.

La capacitación no estaba considerada ya que las estructuras cambiaban constantemente. Cabe mencionar que para 1761 se empieza a ofrecer la asistencia social a los trabajadores del virrey. Así, el desarrollo del servicio público fue instituyéndose, sin embargo, en el período de la lucha armada por la Independencia se perdió todo lo alcanzado en la materia. En el siguiente cuadro se muestra de manera sucinta las condiciones político-administrativas que imperaban en la época.

Cuadro No. 10
DIAGNÓSTICO DEL SERVICIO PÚBLICO

Condiciones Político Administrativas al final del periodo colonial
1. Inspección de los Tribunales de Justicia, por órdenes del visitador general, para mejorar su funcionamiento.
2. Corrección de los abusos que se hubieran cometido en los ingresos e impuestos del gobierno colonial.
3. Aumento de la capacidad ejecutiva del virrey. Creación de la Secretaría Virreinal.
4. Transformación de las condiciones de la Nueva España hacia nuevas instituciones sociales y gubernamentales.
5. Existencia de acciones para fomentar la creación del Servicio Civil, como parte fundamental para la estabilidad y eficacia de la corona.
6. En 1760, la consecuencia de la nueva división territorial y nueva organización administrativa: Aumento de gobiernos provinciales. Reforzamiento del control en la administración financiera. Introducción de políticas de Simplificación Administrativa.
7. Creación de un sistema de ordenanza para hacer más eficiente y eficaz la administración pública de la Nueva España.

Fuente: Elaboración propia.

Hacia finales del período colonial, las condiciones del funcionamiento del sector público, se distinguieron por la introducción de una reforma administrativa que permitiera transformar esas estructuras que se habían convertido en un lastre, para dar paso a otras que fueran más ágiles, eficientes y con mayores posibilidades de desarrollo, las cuales tienen como función principal fortalecer el dominio español en la Nueva España.

2.3. De la Colonia a la consumación de la Independencia

A finales del periodo colonial, las instituciones de gobierno seguían operando con una subordinación extraordinaria hacia el Virrey, junto con ello la Secretaría Virreinal cedió terreno para que esas estructuras públicas se encargaran de atender a la población. Mientras tanto las reformas político-administrativas iniciadas por Gálvez pretendían darle mayor sustento y funcionalidad a todo el aparato burocrático. La intención de la corona era fortalecer la presencia del gobierno español en todo el territorio como lo comenta Guerrero:

“(…) se decidió instituir una nueva institución administrativa que sirviera de apoyo al virrey y, sobre su base, sustentar el desarrollo de una organización más compleja que sirviera de eje de convergencia a una administración virreinal en expansión. Esta institución era la Secretaría de Cámara del Virreinato, fue creada el 28 de agosto de 1756 y con ella la corona proyectaba facilitar el control metropolitano de la Nueva España. Tenía como encomienda procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes para

favorecer la toma de decisiones, la configuración de políticas el ejercicio del control de la riqueza que se producía en el virreinato.”¹⁰³

La creación de esta Secretaría representó contar con un brazo ejecutivo del gobierno colonial, que pretendió fortalecer la administración tributaria; con ello se empezó a formar un incipiente servicio de carrera, ya que el personal que auxiliaba dentro de ésta, consideraba su trabajo como una carrera profesional. La finalidad era tener un sistema de control de gestión que permitiera agilizar la toma de decisiones, con lo cual también se establecía la carrera en el servicio público. En aquel tiempo se intentó llevar a acabo la evaluación de los empleados por medio de su superior, quien emitía una opinión.

Como lo comenta Guerrero, previo a la Independencia, “la reforma borbónica desarrolló elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: Carrera Administrativa, sueldos fijos, procedimientos de promoción permanente, seguridad en el empleo y su montepío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal.”¹⁰⁴

Este tema de la profesionalización en el servicio público forma parte de una estrategia que permite la consolidación del servicio civil, algo que hasta el año 2003 se logró en la Administración Pública Federal. Como se analizará más adelante, este componente en el servicio fue trascendental para la evolución y consolidación del funcionamiento de las instituciones.

Una vez consolidada la Independencia, la Administración Pública del Estado Mexicano surge como un conjunto de cuatro instituciones. Con las modificaciones a los nombres de las instituciones coloniales y, por tanto, también de las funciones se organizó el servicio público con diferentes objetivos, ya que en ese momento se trataba de una nueva nación; sin embargo, se conservaron vestigios de aquellas reformas borbónicas impulsadas por José de Gálvez. Así se inició la etapa de recuperación económica, que al mismo tiempo no distribuyó la riqueza ni tampoco las posiciones políticas dentro del gobierno.

¹⁰³ Guerrero Omar. *Las raíces borbónicas del Estado Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. p. 249.

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 259-260.

Con este panorama después del movimiento de Independencia, las instituciones que se formaron sustituyeron a aquella Secretaría Virreinal, como lo comenta Guerrero:

“La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna administración pública centralizada mexicana, que aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo esa institución un soporte organizativo original. La formulación que procesaba esta dependencia de la administración virreinal, sencillamente se dividió en las novísimas cuatro Secretarías de Estado que sucedieron a la Secretaría de Cámara del Virreinato, atendándose desde entonces a su privativo arreglo interno. La antigua organización de la Secretaría de Virreinato, con sus ocho oficiales bajo la autoridad del oficial mayor, el archivero, los oficiales de archivo, el portero, el mozo de oficios y los cuatro escribientes, sirvió de modelo para las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; Guerra; Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos.”¹⁰⁵

Con la Independencia la Administración Pública pasa por los cambios que, de acuerdo a las condiciones del movimiento se incorporan con la creación de las cuatro Secretarías. Éstas conforman la parte fundamental de lo que posteriormente será la consolidación de la estructura del sector público.

Con el surgimiento del Imperio mexicano, las instituciones encargadas de proporcionar los servicios públicos se transformaron para ser capaces de responder a los gobiernos conservadores o liberales.

El desorden político y administrativo de este periodo caracterizó el funcionamiento del servicio público, la posibilidad de formar en él a personal, como se hizo en el período anterior, definitivamente se canceló ya que, como era de esperarse, existió una marcada posición hacia la lucha armada; sin embargo, para cuando se consuma la Independencia, la estructura de las instituciones de la Administración Pública no contenía procedimientos explícitos para la selección de los servidores públicos, ni la unificación de puestos ni mucho menos, sistemas o acciones para la capacitación, por tanto la característica es el desorden administrativo.

2.4. Del Estado Federal de 1824 a la Constitución de 1857

En la historia de la conformación de la Administración Pública de México, la constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, aun cuando su vigencia y aplicación

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 293 – 294.

fue espuria para la Nueva España¹⁰⁶, se enumeraban en su artículo 222 las siguientes Secretarías de Estado y del Despacho:

“El Secretario del Despacho de Estado.
El Secretario del Despacho de la Gobernación de reino para la península e islas adyacentes.
El Secretario del Despacho de la Gobernación del reino para ultramar.
El Secretario del Despacho de Gracia y Justicia.
El Secretario del Despacho de Hacienda.
El Secretario del Despacho de Guerra.
El Secretario del Despacho de Marina”¹⁰⁷

Estas siete Secretarías influyeron notablemente para que en 1821 surgieran las cuatro Secretarías de la Nación Mexicana. También el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano en su artículo 32, establecía la existencia de cuatro Ministerios:

“Del Interior y de Relaciones Exteriores.
De Justicia y de Negocios Eclesiásticos.
De Hacienda.
De Guerra y Marina.
Y además un Secretario de Estampilla”.¹⁰⁸

Esta estructura le daba sustento y una nueva forma a la Administración Pública y, por tanto, a los servicios que prestaba el Nuevo Imperio, aunque efímera, fue utilizada por Iturbide para consolidar su gobierno.

En el artículo 110 de la Constitución de 1824 se le atribuyen al Presidente de la República facultades de libre designación, así como también cesar a los demás empleados de la federación, nombrar empleados del ejército, jueces y demás empleados. No dice expresamente el número de Secretarios del Despacho, una característica de este documento normativo es que otorga mayores facultades al Poder Legislativo para que conduzca el desarrollo nacional, mediante la creación de la infraestructura para los puertos y caminos. En síntesis, podemos apreciar que al Congreso se le otorgan 30 facultades y al Presidente solamente 20.¹⁰⁹

Posteriormente en el artículo 28 de las Leyes Constitucionales de 1836, se determinaron los cuatro Ministerios para el Despacho de los asuntos del Gobierno:

-Ministro de lo Interior.

¹⁰⁶ Fue vigente del 30 de septiembre de 1812 al 17 de septiembre de 1814, jurada posteriormente el 31 de mayo de 1820.

¹⁰⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1997*. Porrúa. México. 1957. p. 59, 87. Según Tena, esta constitución tuvo una influencia decisiva en varios instrumentos constitucionales de México.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 173. Texto original.

¹⁰⁹ *Ibid.* p.175 Texto original artículos 47,48,49,50 y 110 de la Constitución Política de 1824.

- Ministro de Relaciones Exteriores.
- Ministro de Hacienda.
- Ministro de Guerra y Marina.

Estos cuatro Ministros, conforme el artículo 29 de la cuarta Ley Constitucional, serán designados por el Presidente de la República. En este ordenamiento, a cada Ministro se le confiere el despacho de los asuntos encomendados y que junto con las Secretarías creadas por el reglamento que el Gobierno proponga, serán las encargadas del ejercicio de Poder Ejecutivo.¹¹⁰

El poder político en México estaba centralizado, lo cual significó transformaciones en la organización y funcionamiento de la Administración de aquel momento, por ejemplo, en 1824 las bases del nuevo Estado, que basándose en la Constitución Política, se le confirieron en mayor medida facultades ejecutivas y administrativas al Poder Legislativo, lo que implicó mayor concentración de atribuciones con respecto al Ejecutivo. Así, la Administración Pública conocida como congresional impulsó las políticas desde este poder.

Cuando se reconoce la Independencia de la Nueva España, el 28 de septiembre de 1821, se crean las siguientes cuatro Secretarías:

- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.
- Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Este ordenamiento de la Administración Pública de México Independiente se realizó, como lo afirma Rives, conforme a la concepción monárquico española de las cuatro causas.¹¹¹ De esta forma se consolidó el primer paso del naciente gobierno. A partir de 1821 se inicia el camino para el crecimiento, evolución y consolidación de las instituciones que el gobierno mexicano diseñó para consolidar su Independencia y crear las condiciones para el desarrollo nacional y la pacificación del país.

¹¹⁰ *Ibid.* En la Cuarta Ley Constitucional, en el artículo 33, menciona la existencia de Secretarías, aun cuando no precisa cuántas ni cuáles.

¹¹¹ Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México 1821-1940*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Serie II Administración Pública Mexicana. México. 1984. p. 32.

Las condiciones políticas permitieron que las mayores facultades en materia de desarrollo económico le fueran conferidas al poder legislativo, ya que con el primer imperio se centralizaron demasiado las decisiones que permitían darle solución a los aspectos como el crecimiento de la economía, el ingreso público, distribución de la riqueza, justicia y al interior de la Administración Pública, así como aplicar programas de diseño y fortalecimiento de las cuatro Secretarías de Estado.

Con la Constitución Política de 1824, la Nación mexicana obtuvo las primeras bases para dar inicio a su etapa Independiente, pues se establecieron las bases jurídicas que le permitieron su fundamento e identidad con respecto a otros países; sin embargo, la Secretaría Virreinal sirvió de base para darle mayor presencia a estas instituciones. También es importante mencionar que los avances de las reformas borbónicas para consolidar el servicio civil se perdieron con la etapa armada, ya que en muchos casos los empleados fueron desconocidos en sus puestos.

La Constitución Federal de 1824 estableció las bases para el funcionamiento de la Administración Pública, hay que recordar que en aquel tiempo se decidió darle mayores atribuciones al Legislativo; aquí se establecía la existencia de tres poderes, algo tan necesario para dar paso a la instauración de la República Federal.

Para ello, la lucha política se empezó a desarrollar en la arena legislativa, ya que entre centralistas y federalistas la pugna se desarrolló como lo comenta Rives:

“En el interior del congreso constituyente nadie apoyaba ya la idea de establecer un sistema monárquico sino republicano. Por un lado se agrupaban los partidarios de un régimen a la francesa, de corte central, donde la capital subordinaba a las provincias, y que era apoyado por el alto clero, los ricos propietarios, los principales jefes del ejército; su lema era ‘orden público, religión y fueros’. Eran los conservadores, que seguían disfrutando de los privilegios gozados en los regímenes colonial e imperial.

Por otro lado estaban los partidarios de un régimen federal, influenciados por los Estados Unidos de América, aunque algunos como Ramos Arispe plenamente convencidos de las ventajas de la descentralización; apoyados por las logias masónicas y elementos de la clase media, su lema era ‘libertad y progreso’. Eran los liberales que buscaban amoldar esta ideología político-económica en nuestro país y para quienes el Estado debería estar por encima de todo supuesto derecho personal, de todo juicio moral y de toda restricción política que pretendiera superponerse en detrimento del ejercicio de la libertad”.¹¹²

La diferencia entre estos dos grupos se tradujo en la instauración de la República Central o Federal, así como la promulgación de la Constitución de 1824 de corte

¹¹² Rives, Sánchez, Roberto. op cit. p. 44-45.

Federal. En este ordenamiento se encontraban las razones para pensar en un pacto federal, algo que no convenía a la clase gobernante del primer Imperio pues sentían que con esto las provincias serían autónomas y restarían poder político.¹¹³ El instrumento jurídico que permitió transformar la Administración Pública del México Independiente fue esta Constitución, ya que le otorgó mayores atribuciones al legislativo, y a través de las Secretarías se dio forma y, por tanto pretendió desarrollar al servicio público.

Posterior a la Constitución de 1824, surgieron las Leyes Constitutivas de 1836, las cuales regresarían a la República Central, ya que la pugna de liberales y conservadores continuaba puesto que el grupo conservador mostraba interés por seguir con los privilegios del poder despótico y de la clase más adinerada del momento.

En 1834, siendo presidente Antonio López de Santa Anna, fue disuelto el congreso poniendo fin a la etapa congresional, por lo que se presentaron las Leyes Constitucionales en 1836, las cuales retomaron como forma de gobierno el Estado Central y establecen la división de poderes en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se creó el Supremo Poder Conservador que se parecía más a un poder despótico que a una República Central.

Como comenta Rives, las siete leyes centraban el poder en un solo órgano:

- “En la primera se establecían las garantías del individuo; los derechos y obligaciones del mexicano; invitaba a los extranjeros para establecerse en el país, respeto absoluto a la propiedad privada, culto católico.
- La segunda ley fue la gran novedad al crear el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros, su finalidad era la de instrumentar el equilibrio entre los poderes clásicos. Tenía facultades omnímodas (...)
- La tercera ley organizaba al Supremo Poder Legislativo en dos cámaras (...)

¹¹³ Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano. TII. La sociedad fluctuante*. Fondo de Cultura Económica, México. 1976. p. 20: “(...) La constitución de 1824 y los dos constituyentes, no sólo obtuvieron la definición republicana y el desentrañamiento en buena medida, de la problemática liberal de nuestro país, sino también la consignación legal del instrumento jurídico-político que iba a permitir el ascenso y consolidación de las clases liberales: el federalismo. Sin la forma federal, la sociedad virreinal pudo haber confiado en su prolongación, en la consignación de dicha forma, tal confianza hubiese sido estólida. El federalismo vino a ser estrictamente el instrumento para que las secciones de la sociedad, geográficamente descentralizadas y políticamente democráticas y liberales no sólo por ideas, sino por sus intereses, que eran los de la evolución política de México, encontraran la puerta abierta para su entrada al poder político y pudieran plantear el conflicto entre éste, circunstancialmente en sus manos, y el poder económico y social en manos del partido de retroceso. Se asistió a la dramática contradicción entre forma política y estructura económica social”.

- La cuarta ley decretaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo, depositado en un Presidente electo en forma indirecta y con duración de ocho años en el cargo, pudiendo ser reelecto.
- La quinta ley organizaba al Supremo Poder Judicial con carácter de inamovible, en la Corte Suprema, Tribunales Superiores de los Departamentos, Tribunales de Hacienda y juzgados de primera instancia.
- La sexta ley dividía territorialmente al país en departamentos, distritos y partidos.
- La séptima ley asentaba que la Constitución tenía carácter permanente e inalterable”.¹¹⁴

Es posible apreciar que esto significó un retroceso a lo que se proclamó con la Constitución Federal. Como es lógico, en esta ocasión el grupo conservador detentaba el poder y con ello modificó la estructura y organización de la Administración Pública en cuatro Ministerios:

Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Guerra y Marina.

Éstos estaban bajo las órdenes del Presidente de la República y a su vez, del Supremo Poder Conservador. Es importante comentar que en estas leyes no se preveía la instauración de una carrera en el servicio público, lo que representó un retroceso con respecto a lo que se logró en este punto dentro del régimen de las reformas borbónicas. Sin embargo, con los cambios de nombre y atribuciones de las dependencias del Ejecutivo, también se modificaron sus políticas y en consecuencia la carrera pública.

Posteriormente a este hecho histórico tan importante, se agudizó la lucha entre quienes consideraban al federalismo como la mejor forma de gobierno y quienes pensaban y pugnaban por continuar con el centralismo, que, como argumenta Reyes Heróles, era el mejor momento para que las clases económicamente poderosas continuaran con su supremacía frente a la población en general.

Entre 1840 y 1855 esta pugna empeoró aún más y el país se encontró en la disyuntiva entre el federalismo y el centralismo. Ya en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de

¹¹⁴ Rives Sánchez, Roberto. op.cit. pp. 81-84.

1843 (Gobierno Conservador), se estableció en el artículo 93 la existencia de cuatro ministerios:

Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.
Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
Hacienda.
Guerra y Marina.¹¹⁵

Estos ministros dependían del Presidente de la República, así nuevamente se cambiaba la estructura de la Administración Pública por lo que el servicio público se reestructura conforme las circunstancias políticas lo permiten, ya que en esta ocasión se trataba de un gobierno centralista.

Cabe mencionar que el proyecto de la Constitución presentado por el Gobierno Constituyente el 25 de agosto de 1842, establecía en el artículo 99, la existencia de cinco Ministros Secretarios: Relaciones Exteriores; Interior; Justicia; Hacienda y Guerra y Marina.¹¹⁶ Sin embargo, no pudo ser aprobado porque dicho gobierno se encontraba en proceso de disolución. Así también el constituyente presentó otro proyecto el 2 de noviembre del mismo año, en donde se establecía en el artículo 61 la existencia de cinco Ministerios: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Instrucción Pública, Comercio e Industria; Hacienda y el de Guerra y Marina,¹¹⁷ y al igual que le anterior no fue autorizado.

Por otra parte, las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, (el 22 de abril de 1853 de tipo conservador), indican en su artículo 1 que para el despacho de los negocios habrá cinco Secretarios de Estado:

Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; Hacienda.¹¹⁸ Es de particular importancia que para la formación del Servicio Público el apartado 3 de este artículo nombra las atribuciones de la Secretaría de Fomento:

- "Formación de la estadística general, de la Industria, Agrícola, Minera y Mercantil.
- La colonización.

¹¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 421

¹¹⁶ *Ibid.* p. 329. Texto original.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 363. Texto original.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 482. Texto original.

- Medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles. Expedición de patentes y privilegios. Exposiciones públicas de productos de la Industria Agrícola, Minera y Fabril.
- Los caminos, canales y vías de comunicación, desagüe de México y todas las obras públicas.¹¹⁹

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, menciona en su artículo 86 los cuatro ministerios: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Fomento y Guerra y Hacienda¹²⁰. Dentro de este ordenamiento, la Administración Pública se organiza y, en términos del Servicio Civil, no es emitida ninguna disposición, ya que es de mayor importancia la conformación de una estructura sólida que le permita desarrollar las atribuciones de cada ministerio.

Para el año de 1857, el 5 de febrero se promulga la Constitución Política de la República Mexicana. En su artículo 86 se establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley.¹²¹ En ese momento sólo se estableció que la Administración Pública estaría conformada por Secretarías y que cada una de ellas tendría las atribuciones que la Ley le indicara.

Esta información ilustra cómo se desarrolló el proceso de consolidación y formación jurídica que dio paso a la existencia de las organizaciones públicas encargadas de la prestación de los servicios públicos, tal como se muestra en los siguientes cuadros.

Durante este periodo, caracterizado por el desorden en el servicio público, el sitio donde se podía hacer carrera sería en el sector militar, ya que era ahí en donde se proveía de mayores recursos públicos. Sin embargo, con el establecimiento de los Ministerios a partir de 1821, se pretendió mejorar esta situación, cada uno de los ramos tendría que elaborar los lineamientos para el desarrollo de sus funciones y por tanto, del personal que tenía.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 482. Texto original.

¹²⁰ *Ibid.* p. 510. Texto original. Aun cuando hace referencia a los Secretarios mencionados en las Bases para la Administración de la República del 53, el texto original menciona 6, cuando en realidad en las Bases son cinco: "Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; Hacienda". p. 482.

¹²¹ *Ibid.* p. 622.

2. Evolución de las Estructuras Administrativas del Servicio Público Mexicano

Los ascensos éstos prácticamente no existían, ya que con los cambios de gobierno se apropiaban de las estructuras e instituciones y así se desarrollaban las carreras en el servicio, ya sea por la vía del botín o por la compra de puestos.

Cuadro No. 11

ASAMBLEAS Y CONGRESOS CONSTITUYENTES EN MÉXICO

Año	Asamblea Constituyente
1813	Congreso Constituyente de Chilpancingo
1822	Congreso Constituyente
1823	Junta Nacional Instituyente (Actuó durante la disolución del Congreso)
1824	Congreso Constituyente
1835	Congreso Ordinario erigido en Constituyente
1839	Congreso Constituyente
1842	Congreso Constituyente
1843	Junta Nacional Legislativa
1846 (junio)	Congreso Constituyente Extraordinario
1846 (diciembre)	Congreso Constituyente
1856	Congreso Constituyente
1917	Congreso Constituyente

Fuente: Elaboración propia con datos de Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*. Porrúa. México. 1997.

Cuadro No. 12

INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS

Años	Nombre del Documento Constitutivo
1822, 1835	Bases Constitucionales
1823, 1853, 1856, 1865	Estatutos Provisionales
1824, 1847	Actas Constitutivas
1812, 1814, 1824, 1836, 1843, 1857, 1917	Constituciones Políticas*

Fuente: Elaboración propia con datos de Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1997*. Porrúa. México. 1997.

* Considerando que en estos años se presentaron las iniciativas de las cuales sólo se reconocen como Constituciones Políticas las de 1824, 1857 y 1917.

Estos documentos son importantes e incluso fundamentales para la conformación de la Administración Pública, ya que disponiendo de una base jurídica, la organización y funcionamiento de todas las estructuras obedecen a un mandato, el de dar funcionamiento al sector público a través de una ley.

Cuadro No. 13

ÓRGANOS E INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS APROBADOS

Origen	Instrumento Constitutivo	Año
Congreso de Chilpancingo	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Constitución de Apatzingan	1814
Congreso Constituyente	Bases Constitucionales	1822
Junta Nacional Instituyente	Reglamento Político Provisional del Imperio	1823
Congreso Constituyente	Acta Constitutiva y Constitución	1824
Congreso Constituyente	Bases para la Institución y la Constitución de las Siete Leyes	1835

El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México

Origen	Instrumento Constitutivo	Año
Soberano Congreso Nacional	Leyes Constitucionales	1836
Junta Nacional Legislativa	Constitución Política (Bases Orgánicas)	1843
Congreso Constituyente	Acta de Reformas reconociendo como única a la Constitución de 1824	1847
Santa Anna	Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución	1853
Comonfort	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana	1856
Congreso Constituyente	Constitución Política	1857
Maximiliano de Habsburgo	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	1865
Congreso Constituyente	Constitución Política	1917

Fuente: Elaboración propia con datos de Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1997*. Porrúa. México. 1997.

Los instrumentos constitucionales que permitieron la consolidación de las instituciones se presentaron según la posición del grupo en el poder, ya sean los conservadores o los liberales. Las pugnas políticas se dirimieron fundamentalmente en el campo militar; de esta forma, los gobiernos que tuvimos en el México Independiente del siglo XIX, se basaron en esos mecanismos jurídicos para darle la forma y posteriormente una estructura funcional.

Cuadro No. 14

PLANES POLÍTICOS DE ALCANCE CONSTITUTIVO.

Fecha	Nombre del documento	Origen	Características
19/jul/1808	La representación del Ayuntamiento de México	Audiencia de México, Ayuntamiento de la Ciudad de México	Documento oficial para la reasunción de la Soberanía por el pueblo en ausencia del Rey español
6/dic/1810	Bando de Hidalgo	Miguel Gregorio Hidalgo y Costilla	Esbozo del Programa de Organización Social
Ago/1811	Elementos Constitucionales	Suprema Junta Nacional Americana (Ignacio López Rayón)	Documento base para elaborar la Constitución Política
14/sept/1813	Sentimientos de la Nación	José María Morelos y Pavón	Documento que contiene la filosofía política y administrativa del movimiento de Independencia
6/nov/1813	Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional	Congreso de Chilpancingo	Documento que expresa que la América Septentrional ha recobrado el ejercicio de su soberanía

2. Evolución de las Estructuras Administrativas del Servicio Público Mexicano

Fecha	Nombre del documento	Origen	Características
22/oct/1814	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	Apatzingán	Declaración de Independencia
1/mar/1854	Plan de Ayutla	Florencio Villarreal Juan Álvarez Ignacio Comonfort Eligio Romero Tomás Moreno	Desconocen al Gobierno de Santa Anna y a todos sus funcionarios
1/jul/1906	Programa del Partido Liberal Mexicano	Ricardo Flores Magón	No reelección, reducción del periodo presidencial
5/oct/1910	Plan de San Luis Potosí	Francisco I. Madero	Desconocimiento del Presidente y Vicepresidente, Magistrados de la SCJN, Diputados y Senadores
28/nov/1911	Plan de Ayala	Emiliano Zapata	Desconoce al Presidente de la República. Reclama el cumplimiento del Plan de San Luis.
26/mar/1913	Plan de Guadalupe	Venustiano Carranza	Desconoce al Gral. Victoriano Huerta y a los Poderes Legislativo y Judicial

Fuente: Elaboración propia con datos de Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*. Porrúa. México. 1997.

Estos documentos, parte fundamental del desarrollo político de México, conformaron la evolución del gobierno, asimismo se presentaron con la finalidad de convertir estos ideales en los diferentes instrumentos que posteriormente consolidaron las instituciones de la Administración Pública. Es de igual importancia que consideremos la trayectoria de la formación de las diferentes instituciones, en primer lugar se les dio el sustento jurídico para después dotarlas de elementos y obtener un eficaz funcionamiento.

2.5. De las Leyes de Reforma al Porfiriato

Las Leyes de Reforma constituyen un conjunto de ordenamientos que sirvieron para consolidar al Estado Mexicano. Se independizó de las fuerzas de la iglesia católica que pretendía continuar con los beneficios que su posición política y económica le otorgaba sobre la sociedad en general, así el 12 de julio de 1859 se publicó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, por lo que todos los bienes que el clero secular y regular administraba, pasaron a ser propiedad de la nación y fueron

administrados por la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Con la promulgación de las Leyes se modificó la organización del servicio público, ya que al nacionalizarse el registro civil, los hospitales públicos, los panteones y los bienes del clero, pasaron a ser administrados por el gobierno federal, lo que trajo como consecuencia la ampliación de las estructuras de organización de la Administración Pública.

Otro ordenamiento de importancia que modificó la estructura del servicio público fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido el 10 de abril de 1865, el cual tuvo una vigencia fugaz, ya que el 25 de julio de 1867 Juárez entra a la Ciudad de México con la victoria sobre los conservadores y, por lo tanto el segundo imperio llegaba a su fin. Con este hecho se reestableció la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

Cabe mencionar que el Estatuto del segundo imperio modificó la estructura de la Administración Pública, pues el artículo 5° menciona nueve ministerios:

- “- Ministro de la Casa Imperial.
- Ministro de Estado.
- Ministro de Negocios Extranjeros y Marina.
- Ministro de Gobernación.
- Ministro de Justicia.
- Ministro de Instrucción Pública y Cultos.
- Ministro de Guerra.
- Ministro de Fomento.
- Ministro de Hacienda.”¹²²

Esta era la organización de la Administración Pública de ese momento como el segundo imperio; sin embargo, como las pugnas continuaban entre liberales y conservadores, México tenía dos gobernantes que ejercían el cargo simultáneamente Juárez y Maximiliano. Cada uno con sus adeptos pretendían continuar con las causas que dieron origen a su posición dentro del Gobierno.

A partir del reestablecimiento de la Constitución de 1857 fueron reformados varios artículos; aún así, no mostraron variación sustantiva con respecto a la conformación

¹²² *Ibid.* p. 671. texto original.

de la Administración Pública, pero sí se modificó la duración en el cargo del Presidente de la República.

Terminada la lucha entre estos dos grupos políticos y después de la Presidencia de Juárez, Lerdo de Tejada se encargó de darle continuidad al proyecto liberal e incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución. El servicio público pasó a una etapa de desarrollo, puesto que no hubo cambios constitucionales, ya que se iniciaría un periodo de estabilidad política que permitiría un fortalecimiento institucional. Como se muestra en el cuadro número 15, las Leyes de Reforma dieron el paso decisivo para la instauración del Estado Mexicano.

Cabe mencionar que durante los años de lucha entre los dos grupos que se disputaban el poder, las instituciones de la Administración Pública se creaban y derogaban mientras se instauraba un tipo de gobierno central o federal. Como el cambio era una constante, la forma de operar de las instituciones no podía ser otra que la indefinición funcional, puesto que las atribuciones si tenían que ser llevadas a cabo conforme se presentaban las circunstancias.

Con las Leyes de Reforma, la Administración Pública se reorganiza para darle mayor consistencia, ya que con los cambios tanto la estructura como la formación de las instituciones se encontraban en desorden, aún con esto, en 1861 se distribuyeron los ramos de la Administración Pública en seis Secretarías:

- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento.
- Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público.

Con esta nueva distribución, el gobierno de la Reforma buscaba darle mayor relevancia al aspecto administrativo, a la conformación de sector público que se encontraba en bancarrota, ya que con el triunfo del gobierno de Juárez se empezó a reconfigurar este sector, como lo comenta Rives: “La lucha había concluido el saldo era: confusión social, desconfianza, una economía destrozada, casi paralizada;

desorden en los ramos de la Administración Pública y caos hacendario. Era imprescindible iniciar una obra de reorganización para alentar a las actividades productivas (...).¹²³

Con este panorama, era menester que se reestableciera el orden en la conformación de todo el sector público, por lo que en ese periodo se impulsó la consolidación y redefinición de las seis Secretarías que se orientaron a la reconstrucción nacional.

Cuadro No. 15
LEYES DE REFORMA

Fecha y lugar	Documento	Ramo
12/jul/1859 Veracruz	Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos	Secretaría de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
23/jul/1859 Veracruz	Ley de Matrimonio Civil	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública
28/jul/1859 Veracruz	Ley Orgánica del Registro Civil	Ministerio de Gobernación
31/jul/1859 Veracruz	Decreto del Gobierno. Declara que cesa toda intervención del clero en los conventos y camposantos	Ministerio de Gobernación
11/ago/1859 Veracruz.	Decreto del Gobierno. Declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia	Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación
4/dic/1860 Veracruz	Ley Sobre la Libertad de Cultos	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública
2/feb/1861 Palacio Nacional	Decreto del Gobierno Quedan secularizados los Hospitales y Establecimientos de Beneficencia	Ministerio de Gobernación
26/feb/1863 Palacio Nacional	Decreto del Gobierno. Se extinguen en toda la República las Comunidades de Religiosas	Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación

Fuente: Elaboración propia con datos de Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808- 1997*. Porrúa. México. 1997.

En la etapa pacificadora de Porfirio Díaz el servicio público se fortaleció hacia la construcción de un crecimiento económico que le permitió a México crear la infraestructura requerida para la consolidación de la Administración Pública.

El periodo de Díaz buscó la legitimación de poder, la estructura del sector público tuvo una excesiva centralización administrativa, que permitió la consolidación de los

¹²³ Rives Sánchez, Roberto. op.cit. p. 153.

modelos de actuación pública para establecer las especializaciones que surgirían a finales del siglo XX.

Durante este periodo, la Administración Pública empezó a crecer, pues como lo comenta Rives: “Para el ejecutivo los progresos alcanzados en los diferentes ramos de la administración eran fruto de una época de paz y tranquilidad públicas; el poder legislativo, por conducto del presidente del congreso, Francisco Bulnes, encontró avances en: La Secretaría de Gobernación, (...), La Secretaría de Justicia, (...), La Secretaría de Instrucción Pública, Comunicaciones, Fomento, Guerra, Hacienda.

Al porfiriato se le asocia rápidamente con el lema de: época política y mucha administración y esto a su vez tiene razón de ser, ya que Díaz además de diversas medidas administrativas que dictó, mantuvo una multitud de organismos e instituciones (algunos descentralizados, otros bajo dirección y vigilancia de las dependencias centrales) con funciones específicas en las diversas áreas de la sociedad, abarcando la beneficencia, la instrucción, la investigación, la salubridad, el crédito, el comercio, etc. (...)”¹²⁴

Conforme avanzó el siglo, para finales del periodo, el servicio público tenía ya establecidos nuevos campos de acción que no tenía en la etapa de lucha entre liberales y conservadores, lo cual permitió su expansión; durante el gobierno de Díaz existieron siete Secretarías de:

- Relaciones Exteriores.
- Gobernación.
- Justicia e Instrucción Pública.
- Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.

Esta estructura fue modificada dentro del movimiento armado de la Revolución. Cuando Carranza ocupó la Presidencia se establecen, mediante decreto del 3 de diciembre de 1913, ocho Secretarías:

- Relaciones Exteriores.
- Gobernación.
- Justicia.
- Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.¹²⁵

¹²⁴ Rives Sánchez, Roberto. op. cit. p. 204.

¹²⁵ *Ibid.*p. 231.

Prácticamente fueron los mismos ramos que, durante la etapa de Díaz, sirvieron para el crecimiento de las instituciones públicas. Para el periodo de 1913 a 1917 el servicio público mostraba la existencia de Secretarías y Organismos descentralizados, lo que significó iniciar nuevamente la carrera dentro del servicio público; sin embargo, con el movimiento armado se deprimió el incipiente crecimiento del sector.

Finalmente, el 14 de abril de 1917 Carranza, estando en funciones de Presidente Constitucional, expide la Ley de Secretarías de Estado, en la cual se establecen también los Departamentos Administrativos, tal como sigue:

Secretarías de Estado:

- De Estado.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Comunicaciones.
- Fomento.
- Industria y Comercio.

Departamentos:

- Judicial.
- Universitario y Bellas Artes.
- Salubridad Pública.

La existencia de los Departamentos Administrativos consideró la posibilidad de extender las funciones cada vez más especializadas dentro de la Administración Pública, por lo que se decidió su creación mientras se expedía la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Conforme se consolidó la organización y funcionamiento de las instituciones públicas, se propuso esta vertiente de funcionamiento por considerarla la mejor opción para no tener estructuras organizacionales densas.

Esta nueva estructura de la Administración Pública tuvo la misión de continuar con el desarrollo nacional por medio de su ordenamiento legal; estableció las bases para su organización y funcionamiento, dando inicio a otra fase de desarrollo, la cual se caracterizó por una mayor definición de funciones.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, el 5 de febrero, se estableció que para el ejercicio de los asuntos públicos el Presidente de la República tendrá a su cargo la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.¹²⁶

Para seguir con el desarrollo de la Administración Pública, el 31 de diciembre de 1917, Carranza expidió la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la cual consideró lo siguiente:

Secretarías de Estado:

- Relaciones Exteriores.
- Gobernación.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Industria, Comercio y Trabajo.

Departamentos de Estado:

- Universitario y de Bellas Artes.
- Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos Generales.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- Contraloría.
- Estadística.¹²⁷

De acuerdo con esto, la Administración Pública creció para darle paso al periodo posrevolucionario, en donde nuevamente existe la paz social que permite el fortalecimiento del servicio público que se consolidará hacia finales del siglo.

Durante el periodo de Juárez, el servicio público empezaba a fortalecerse, así como también el número de empleados. Conforme se fue pacificando el país, se establecían las organizaciones de empleados públicos, ya que en 1875 se crea la Asociación Mutualista de Empleados Públicos¹²⁸, incipiente organización para que el servicio público tuviera mayor consistencia. En cuanto a los ascensos, en este

¹²⁶ Artículo 90, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe mencionar que en el texto original no se establecían estos dos apartados.

¹²⁷ Rives Sánchez, Roberto. *op. cit.* p. 239.

¹²⁸ Chávez Alcazar, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Impresos Estrella, México. 2ª edición. 1987. p. 56.

periodo de cambios administrativos y políticos, todavía no se contaban con sistemas definidos.

Por lo que se refiere a la conformación de las instituciones de la Administración Pública, es de notar que con la nacionalización de los bienes eclesiásticos, los hospitales, el registro civil, la población ocupada dentro del servicio público aumentó, pues forzosamente tenían que continuar con su funcionamiento. Es de llamar la atención que el 21 de septiembre de 1852, se publicó un decreto de gobierno en el que se prohíbe la duplicidad de empleos y por tanto de sueldos¹²⁹. Asimismo, se iniciaron las bases para un mejor desempeño de servicio, requisitos que van desde saber leer y escribir, hasta tener conocimientos de derecho y literatura.

Dentro del segundo imperio, Maximiliano de Habsburgo instituyó la Escuela Imperial de Servicios Públicos, destinada para los servicios militares y civiles¹³⁰, en donde se imparten diversos cursos de carácter técnico, militar y jurídico que permitían formar a los futuros elementos que se incorporarían a las labores del imperio.

Durante el periodo de Díaz, de acuerdo a los datos de la nómina del gobierno se tenía el siguiente panorama:

“El crecimiento económico de la época porfirista aumentó la demanda de empleos en todos los sectores económicos, pero no a un ritmo lo bastante rápido (nos referimos a la iniciativa privada) para absorber el creciente número de gente instruida. La respuesta de el gobierno a ese problema fue aumentar inversamente el tamaño de la burocracia mexicana; entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumentó un 900%. Bulnes estimó en 1876 que el 16% de la población letrada de México trabajaba en el gobierno en los niveles nacionales, estatales y municipales; para 1910 más del 70% estaba empleada en la burocracia.”¹³¹

Con este panorama tenemos que el gobierno era el mayor empleador del país, pues dentro del periodo de Díaz, al existir esa paz social, también se consolidaron las estructuras administrativas que permitían avanzar en el desarrollo del servicio público. Fue precisamente aquí en donde se integró el primer catálogo de puestos de la Administración Pública Federal, también se instituye una carrera de empleados en

¹²⁹ Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la época de Juárez*. Presidencia de la República. 3 tomos. México. 1970. T.1. p. 288.

¹³⁰ *Ibid.* p. 665. El decreto se publica el 16 de septiembre de 1865.

¹³¹ Chávez Alcázar, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. op. cit. p. 58.

la Escuela de Contaduría y Administración, como uno de los requisitos para ingresar a servicio.

2.6. La etapa revolucionaria

Terminada la presidencia de Díaz y posteriormente a 1910, se realizan elecciones y Madero asume el poder; si bien el cambio se había dado, las estructuras de la Administración Pública que fueron utilizadas en el periodo anterior no lo hicieron, existían las Secretarías que le dieron fuerza y dominio al ejecutivo durante 30 años.

Con los movimientos de huelga, el atraso en la educación, los servicios de salud pública casi inexistentes y la infraestructura de comunicaciones basada en el ferrocarril, el país tenía un nuevo período de inestabilidad política. Durante ese lapso se creó el Departamento del Trabajo el 15 de diciembre de 1911, derivado del Plan de San Luis Potosí, “se dictaron decretos y circulares que habían de ser operados a través de varios órganos administrativos (direcciones agrarias y de cultura, comisión nacional agraria, dirección de aguas, y otros), lo que en conjunto provocaba lentitud en la maquinaria estatal para resolver el problema del reparto de tierras.”¹³²

La organización de las dependencias que tenía su vigencia desde la Ley de Secretarías de Estado del 8 de mayo de 1891, permaneció funcionando durante los primeros años de la etapa armada hasta que el Presidente Huerta emitió un decreto que reformó dicha Ley y distribuyó en nueve el despacho de los asuntos del Gobierno:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Justicia.
- Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Colonización.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.¹³³

¹³² Rives Sánchez Roberto. *op. cit.* p. 226

¹³³ *Ibid.* p. 228.

Con lo anterior, Huerta pretendía atender de manera urgente las demandas sociales y con ello, estabilizar políticamente al país fortaleciendo al ejército. Sin embargo, renunció a la Presidencia y abandonó el país, con lo cual nuevamente se presentaron modificaciones a la organización de las instituciones públicas. Cabe señalar que Carranza cambió la organización de la Administración Pública, en su calidad de jefe del ejército constitucionalista, fue un opositor a Huerta. Durante 1913 y 1914 tuvimos dos organizaciones parecidas con similar objetivo: la atención a la sociedad y la legitimación del sistema.

Como Gobernador de Coahuila desconoció al gobierno de Huerta y proclamó su Plan de Guadalupe: “(...) posteriormente al asumir la primera jefatura del ejército constitucionalista, formó su gabinete con las mismas dependencias que habían funcionado con la administración maderista, desconociendo los cambios realizados por Huerta.”¹³⁴

Tiempo después, Carranza emitió el 3 de diciembre de 1913 un decreto que creaba ocho Secretarías de Estado, cuyo jefe era el Presidente de la República. Dicha organización fue la siguiente:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Justicia.
- Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.

La visión de Carranza fue rescatar la antigua Secretaría de Fomento, a la cual se le atribuyeron facultades para el desarrollo nacional; sin duda una modificación sustancial para el proyecto de gobierno. Con esta reorganización, las Secretarías tenían una base más sólida que con Huerta, ya que el gobierno que las había creado estaba legitimado y por tanto, el poder ejecutivo tenía que consolidarse para dar paso a la pacificación del país. El momento propicio, en cuanto a la organización de la

¹³⁴ Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Instituto de Administración Pública de Quintana Roo. Porrúa. México. 2004. p. 203.

Administración Pública, tuvo lugar con la promulgación de la Constitución Política de 1917.

Es así como en la etapa revolucionaria, sólo hubo un cambio con la Secretaría de Fomento, las demás estructuras que le permitieron a Díaz consolidar ese ejecutivo fuerte, permanecieron esencialmente iguales.

2.7. De la Constitución de 1917 a finales del Desarrollo Estabilizador

Con la promulgación de la nueva Constitución en 1917, las estructuras tenían un nuevo ordenamiento. Se crearon las instituciones que tendrían que satisfacer las demandas sociales en materia agraria, laboral, educación y salud entre las más relevantes; así también se ampliaban las funciones del Estado para desarrollar la economía, ya que la pacificación del país era un elemento fundamental para la consolidación de las instituciones del servicio público. Poco tiempo después se dieron las condiciones para que el país tuviera la posibilidad de mejorar los ingresos, la economía y principalmente, el fortalecimiento de los partidos políticos.

En 1934, el 6 de abril, se expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, quedando la Administración Pública conformada por Secretarías y Departamentos Administrativos así como la Procuraduría General de la República, esto es¹³⁵:

Secretarías de Estado:

- Relaciones Exteriores.
- Gobernación.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Economía Nacional.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Educación Pública.

Departamentos Administrativos:

- Trabajo.

¹³⁵ *Ibid.* p. 334.

Agrario.
Salubridad Pública.
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
Distrito Federal.

Procuraduría General de la República

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1935 se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Las Secretarías permanecen con el mismo número y nombre; por su parte, en los Departamentos sí hay una variación en cantidad y denominación:

Departamentos de Estado:

Trabajo.
Agrario.
Salubridad Pública.
Forestal y de Caza y Pesca.
Asuntos Indígenas.
Educación Física.
Distrito Federal.
Publicidad y Propaganda.
Asistencia Infantil.

Cuatro años después, al final del periodo de Cárdenas, el 30 de diciembre de 1939 se modificó esta estructura y se estableció lo siguiente:

Secretarías de Estado:

Relaciones Exteriores.
Gobernación.
Hacienda y Crédito Público.
Defensa Nacional.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Educación Pública.
Asistencia Pública.

Departamentos de Estado:

Trabajo.
Agrario.
Salubridad Pública.
Asuntos Indígenas.
Marina Nacional.
Distrito Federal.

Procuraduría General de la República.

2. Evolución de las Estructuras Administrativas del Servicio Público Mexicano

Con esta nueva división de las dependencias de la Administración Pública Federal se distribuían las atribuciones (funciones) cada vez más extensas y diversificadas para el desarrollo nacional. Por tal motivo era importante no sólo la expansión, sino también la consolidación de las instituciones públicas, con el fin de darle el sustento que le permitirá su especialización de funciones hacia finales del siglo XX.

En cuanto a los servidores públicos, la Constitución no previó su protección jurídica, por ello sus relaciones fueron posteriormente reguladas por el apartado B del artículo 123; como lo comenta Haro, en 1922 se Constituye la Confederación Nacional de la Administración Pública “cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de una carrera administrativa, mediante una ley del servicio civil.”¹³⁶

Desde aquel año, se empezó a instrumentar el servicio civil conforme se fue avanzando para la instauración de este sistema, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 16
DESARROLLO DE ORGANIZACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Año	Contenido	Origen
1922	Creación de una Carrera Administrativa mediante una Ley	Confederación Nacional de Administración Pública. (CNAP)
1925	Ley de Pensiones Civiles de retiro. Integra un sistema de seguridad social	Decreto presidencial
1934	Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la ley del servicio civil. Vigencia del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934	Decreto presidencial
1936	Alianza de los trabajadores del Estado	Secretaría de Salubridad y Asistencia
1937	Federación Nacional de Trabajadores del Estado	Sindicatos de trabajadores
1938	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	Sindicatos de trabajadores
1943	Comisión Intersecretarial para formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública	Acuerdo presidencial

Fuente: Elaboración propia con datos de: Haro Belchez Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*. INAP. México. 2000. y Chávez Alcázar, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Impresos Estrella, México. 2ª. ed. 1987.

¹³⁶ Haro Belchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2000. p. 47.

Dentro de este periodo (1922 – 1943), las instituciones de la Administración Pública desarrollaron más atribuciones, el número creció y por tanto el gobierno federal contrató más personal para que se encargara de la atención y prestación de los servicios públicos. Tuvimos una etapa de expansión y consolidación en todas las áreas administrativas del gobierno, así la nómina aumentó para beneficio de muchas familias.

Entre 1917, fecha de la expedición de la Ley de Secretarías de Estado y hasta el año 2000, existieron 11 Leyes en la materia, como lo describe Sánchez¹³⁷. De esta manera tuvimos Secretarías y Departamentos Administrativos encargados de llevar a cabo cada una de las atribuciones que tiene encomendadas el Gobierno:

“Estos departamentos administrativos fueron determinantes en la nueva configuración de la administración pública federal, debido a que representaron intentos por incorporar nuevas funciones de gobierno y por ende, de manera destacada, fueron antecedentes de secretarías de Estado que tuvieron una larga vida (...)”¹³⁸.

La diferencia entre Secretaría y Departamento Administrativo no se aprecia, ya que según las Leyes que regulan este rubro, los consideran en el mismo rango. En este periodo, la creación de entidades y dependencias creció sustancialmente, de forma que se pasó a una etapa de desarrollo e industrialización que requería de un sector público en expansión.

Junto con este crecimiento, el tema del servicio civil se fue postergando, debido a que no se tenía un sistema de ingreso claramente definido y basado en el desempeño por mérito; todavía se seguía practicando el amiguismo, compadrazgo o relaciones familiares para que la gente se incorporara al servicio público.

En cuanto a la clasificación de puestos, fue en la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando se dividieron los servidores públicos de base y confianza, motivo por el cual se llegó a negociaciones en cada dependencia y entidad para llevar a cabo las contrataciones. De esta forma, al final del periodo del Desarrollo Estabilizador, las instituciones de la Administración Pública de México tenían ya marcadas atribuciones que les permitirían desarrollarse en términos administrativos.

¹³⁷ Sánchez González, José Juan. *Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. op. cit. p. 206-281.

¹³⁸ *Ibid.* p. 307.

En este capítulo se ha descrito el surgimiento y trayectoria de las Secretarías o Ministerios que dieron origen a la estructura administrativa necesaria para que la Administración Pública se convirtiera paulatinamente en el instrumento de control que era preciso para dar mayor control al Presidente de la República; tanto liberales como conservadores necesitaban de una estructura conformada por las instituciones emanadas de sus respectivos gobiernos y la razón política era que sin ello, no podrían tener la legitimidad requerida para la transición y fortalecimiento gubernamental.

También se demostró que esas instituciones creadas tuvieron como influencia la extinta Secretaría de Cámara Virreinal y por tanto la influencia española. Poco a poco esa transformación fue impregnándose de fuentes jurídicas hasta llegar a considerar al régimen liberal como el más idóneo para el gobierno de la reciente nación independiente.

Las razones para no tener una infraestructura administrativa definida fueron las pugnas entre los dos grupos políticos, motivo suficiente para desplazar lo administrativo. Lo prioritario era tener una base jurídica que le diera solvencia a la construcción de los poderes de la unión y, a partir de ahí, cimentar las distintas Secretarías o Ministerios que sirvieron para darle mayor peso a las políticas de gobierno.

Fue notoria la ausencia de elementos como el control administrativo, capacitación de personal en todos los niveles, definición de derechos laborales, mecanismos eficaces de ingreso, ascenso, programas de trabajo definidos y de orientación hacia la atención a la población. Tener estos elementos es fundamental para entender el desarrollo administrativo que permita coexistir un modelo de profesionalización dirigido al fortalecimiento de servicio público.

Cuando se tuvieron gobiernos conservadores los ministerios se encargaron de destruir lo poco que pudo haberse avanzado por el otro gobierno, y cuando estuvieron los liberales sus Secretarías hicieron lo mismo; así la nación mexicana no ha podido deshacerse de este tipo de lastres que tanto daño han hecho al servicio público.

En el siguiente capítulo se analizará cuál ha sido la trayectoria de la otra variable y es la relativa a la gestión pública, que junto con la construcción de las Secretarías se tendrá el panorama completo objeto de estudio de esta parte de la investigación. Comprender estas dos trayectorias servirá para el análisis de la profesionalización entendida como un proceso que no ha sido parte fundamental en los distintos gobiernos, y así conocer el contexto del modelo actual.

2.8. La creación y destrucción de los modelos de servicio civil en el siglo XIX como factor para la estabilidad institucional

Por medio de la revisión de la trayectoria del servicio público se pudieron conocer las variables que intervinieron en la creación y también en la destrucción del servicio civil. Desde los inicios del gobierno independiente se busco controlar los aspectos políticos que permitieran dar mayor estabilidad al gobierno. El momento lo requería, al establecerse los poderes del gobierno independiente, las posibilidades de hacer carrera fueron prácticamente nulas ya que las estructuras se transformaron y eso implicó un nuevo orden en la forma de ingreso del personal público, así consolidar una infraestructura administrativa en ese tiempo no tuvo prioridad, porque la variable política tenía mucho peso y en consecuencia los esfuerzos se orientaron hacia esa dirección.

Por otra parte, la supresión de los puestos vitalicios en 1855 daba un giro a la forma de ingreso al servicio, la característica durante el siglo XIX y la mayor parte del XX fue la improvisación del personal, en la mayoría de los casos carente de experiencia, el ingreso no se distinguía por ser más apto para el puesto, así elementos como la capacitación, formación académica, experiencia, mérito, conocimientos, evaluación del desempeño, no estaban presentes en la administración de personal.

Aunado a esto, durante el siglo XIX no se tenía un sistema de administración de personal, si acaso un proceso con los requisitos mínimos para garantizar la eficiencia y eficacia dentro del servicio, en consecuencia esto no se logró concretar dentro del gobierno federal, debido a que los aspectos políticos fueron más importantes ya que daban estabilidad al sistema.

El surgimiento y trayectoria de las Secretarías o Ministerios se orientaron a la consolidación del nuevo gobierno independiente y después al fortalecimiento de las instituciones como medio para la conducción del desarrollo nacional por parte del Estado y para ello no se consideraron al inicio las variables administrativas como la profesionalización, actualización, formación del personal público o sistemas de ingreso que pudieran servir como elementos para el desarrollo administrativo.

La creación y operación efímera de la carrera pública no tuvo los elementos de un sistema de servicio civil ni abierto ni cerrado, en el mejor de los casos fue un conjunto de acciones para tratar de mejorar la capacidad de los empleados; a la vez, para ellos representó solo la posibilidad de tener un empleo pues con los constantes cambios derivados de las luchas políticas del siglo XIX, difícilmente se tendría una estabilidad y desarrollo administrativo, posteriormente durante el siglo XX, y después de 1917 las posibilidades de hacer carrera en el servicio público fueron incrementándose, aunque sin tener un sistema de servicio civil, seguían básicamente el reclutamiento como un elemento más en el escenario de la administración de personal público.

En la evaluación de las estructuras administrativas del servicio público mexicano, la consolidación se logró por medio del establecimiento de leyes que dieron forma a la administración pública sin considerar los perfiles de personal o conocimientos y por otro lado tener un sistema de selección e ingreso que garantizara mejores resultados en el ejercicio del servicio público.

En el período de 1756 a 1821 el servicio público creció en tamaño y esto permitió paulatinamente que se pudiera formar una institución como la del Monte Pío de Viudas y pupilos del Ministerio, con la finalidad de otorgar seguridad social al personal ocupado en las instituciones de gobierno. Después de 1824 con la nueva constitución política las bases de creación de la carrera administrativa fueron desconocidas y para 1833 el Presidente de la República tenía facultades de remoción de todos los empleos de las Secretarías que no merecieran su confianza, esto propició que las condiciones de estabilidad de los diferentes empleados se extinguieran para 1855, en consecuencia los avances que se pudieron tener no fueron reconocidos por las nuevas autoridades.

“En este orden de ideas, el concepto de servicio civil fue desconocido en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término sirvió para utilizarlo como bandera de un vertiginoso movimiento a favor del establecimiento de la carrera administrativa.”¹³⁹

Es importante resaltar que a excepción de la vigencia del decreto de servicio civil de 1934, no existió una política de profesionalización o de perfeccionamiento de los sistemas de ingreso del personal, la carrera dentro del servicio público en ningún momento fue prioridad para la estabilidad y desarrollo de las instituciones de gobierno. De 1855 a 1934 no existió un modelo de profesionalización y desarrollo de personal especializado en las actividades públicas junto con esto la falta de desarrollo administrativo, no permitieron la consolidación del servicio. Los diferentes intentos por instaurar el servicio civil fueron impulsados por los empleados públicos, lo cual no era bien visto por el Presidente y sus principales colaboradores en turno.

Como las variables de estabilidad política fueron más importantes que el desarrollo administrativo, el servicio público no tenía la posibilidad de mejorar sistemas de ingreso, profesionalización o permanencia que otorgaran al personal, los conocimientos y habilidades para el cumplimiento de sus funciones.

¹³⁹ Sánchez González, José Juan. “La profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México”. Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad. Juan de Dios Pineda (coord). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México. 1999. p. 29.

SEGUNDA PARTE

EL CAMBIO EN LA GESTIÓN: DE LA BUROCRACIA PÚBLICA AL MANEJO EMPRESARIAL

Esta parte de la investigación es la base para explicar los procesos de reforma administrativa dentro de las entidades y dependencias del gobierno federal, para darle respuesta a la crisis de legitimidad, eficiencia y eficacia de los servicios públicos, por ello el análisis se orienta a describir los diferentes elementos y variables que permitieron instaurar esos cambios administrativos.

¿Cómo fueron conformándose los modelos de gestión dentro de las instituciones públicas? ¿de qué manera se concretó el cambio de un modelo burocrático hacia ese manejo empresarial que está impregnado en las dependencias y entidades? De acuerdo con la línea de investigación, en esta parte se describirá del proceso de reforma de la gestión pública que permitirá reunir las condiciones para la existencia del Servicio Profesional de Carrera y con ello la posibilidad de avanzar hacia la consolidación del modelo. En este apartado se analizan los elementos suficientes para comprobar que efectivamente dentro de los procesos de reforma no fue considerada la profesionalización de los servidores públicos, ya que nuevamente los aspectos políticos tuvieron más peso que la organización y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

En este tercer capítulo se muestra el proceso evolutivo de la gestión pública de 1971 hasta 2005, identificando los diferentes programas que se llevaron a cabo para mejorar los resultados del servicio público; en el cuarto capítulo se analiza el proceso de profesionalización de los servidores públicos, desde los orígenes remotos a los principales modelos de servicio civil, hasta llegar a los antecedentes inmediatos de la creación del Servicio Profesional de Carrera con la ley de 2003. Finalmente se analiza la estructura de la propia ley y de su reglamento, lo cual es fundamental para entender el modelo actual de profesionalización y servicio civil.

Con base en lo anterior, se desarrollará más adelante una propuesta de profesionalización para los servidores públicos federales, considerando las variables

y el marco normativo posible para ello, junto con los conceptos analizados en capítulos precedentes.

CAPÍTULO 3

LA REFORMA ADMINISTRATIVA A PARTIR DE 1971 Y LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Las transformaciones de la organización de la Administración Pública, en cuanto a su funcionamiento, han sido formadoras de instituciones que responden a dos causas principales: en primer lugar, la de tener un servicio público que requiere de constante actualización para atender a la sociedad por medio de la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la población usuaria y que permita legitimar la acción de gobierno. Por otro lado, conducirse conforme las transformaciones internacionales y, en donde sea necesario, ir modificando su funcionamiento haciéndolo compatible con los Planes y Programas de Gobierno, mismos que responden a las tendencias mundiales.

A partir de 1971 inició el Programa de Reforma Administrativa, que pretendía darle una nueva organización a todas las dependencias y entidades del gobierno, pues como se mencionó en el capítulo 1, se requería avanzar en tres direcciones: eficiencia, eficacia y legitimidad¹⁴⁰. ¿Hacia dónde se dirigieron los cambios en la gestión pública una vez presentados los elementos de insatisfacción por parte del usuario, acompañada de los dispendios en el manejo presupuestal? ¿se pretendía realmente una transformación para conservar el control o avanzar en la solución de los problemas en la prestación del servicio? De la capacitación a la impartición de instrucción específica, los avances fueron lentos hasta llegar a la especialización y con ello transitar de una gestión dedicada a la improvisación hacia una inspirada en el espíritu empresarial.

También serán analizados los diferentes programas de reforma desde la Descentralización con el presidente De la Madrid, la Simplificación Administrativa con Salinas, la Modernización Administrativa con Zedillo y el de Innovación y Calidad Gubernamental de Fox. Todo ello, para comprender el comportamiento de la

¹⁴⁰ Cabrero Mendoza Enrique. *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1997.

Enrique Cabrero menciona en su análisis que para modernizar la Administración Pública, estos tres prerequisites, representan la estrategia por la cual inicia un proceso de cambio como mas adelante se describirá. También es conveniente mencionar que a partir del año 1971 son introducidos los elementos técnicos y metodológicos que se encargarán de transformar la Administración Pública.

profesionalización del servidor público que actualmente se requiere para el desempeño institucional.

3.1. El periodo de la Reforma Administrativa de 1971

Dentro del proceso de la reforma administrativa a partir de 1971, el gobierno federal decide llevar a cabo una estrategia de modernización que le permitirá establecer nuevos caminos para consolidar los avances que durante más de cien años se ostentaron en la Administración Pública. Para lograr dicha consolidación se dio a conocer el programa de reforma que establecía las líneas estratégicas para ese cambio planeado que, según la Presidencia, se requería para lograr el avance.

3.1.1. Revisión de los principales elementos de Reforma

Al inicio de la década de los 70`s la administración pública de México requería de una transformación completa. Se habló de un diagnóstico que mostrara las condiciones por las que se consideraba un cambio administrativo, se pensaba que hacía falta una transformación que se orientara por los caminos de la eficiencia y la eficacia. Para eso se inició un proceso de mejoramiento administrativo, en ese entonces se pretendía distinguir tres cosas:

“(...) el fenómeno del cambio administrativo normal, de lo que puede ser la reforma y la reestructuración o revolución administrativa.

El cambio administrativo se produce, por lo general, sin grandes fricciones, se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad y se renuncia a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia. La reforma, por su parte, se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer.

Las razones que tienden a generar en la sociedad la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen por lo general, de algunos de los siguientes cuatro presupuestos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del gobierno.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos que necesariamente conllevan a una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

3. Cambios de personas en la dirección del sector público lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.

4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia o, por lo menos, cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación”¹⁴¹

En aquel momento se pensaba que dentro de las estructuras administrativas era necesaria la reforma como instrumento que detonara la transformación en el ejercicio del servicio público. Tal parece que al inicio de los años 70's se tenía un sector público de grandes dimensiones y por lo tanto se requería un presupuesto de iguales características. Un aspecto importante es que se tenía la finalidad de hacer más eficiente el funcionamiento de la administración pública en beneficio de la población.

Se partía entonces de avanzar hacia la eficiencia y la eficacia con la participación de los trabajadores, como lo comenta Carrillo:

“La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no justifican el uso de métodos autocráticos, y el subsecuente aprovechamiento no justifica el uso de métodos autocráticos, que generalmente producen efectos negativos; más aún en el caso de la administración mexicana, si no se programan las reformas con la participación activa de los empleados y funcionarios públicos afectados, se está invitando a que las instrucciones se ignoren o bien se obstaculicen en los niveles operativos”.¹⁴²

En ese sentido ya se reconocía la participación de todos los niveles de la organización. Se consideraba el trabajo de forma horizontal. El proceso de reforma administrativa fue permeando dentro de las dependencias y entidades que se pretendían cambiar.

En aquel momento se estableció la creación de las Unidades de Organización y Métodos como las encargadas de llevar a cabo la estrategia de reforma en cuanto a la parte metodológica. Con ello se buscaba mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas gubernamentales.

En la reforma administrativa iniciada en 1970, se partía como se menciona en el cuadro siguiente¹⁴³:

¹⁴¹ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa en México. (1821-1971)*. Porrúa. México. 1980. p. 64.

¹⁴² *Ibid.*, p. 67.

¹⁴³ Elaboración propia con información de: Carrillo Castro, Alejandro. op. cit. pp. 74-76.

Cuadro 17
CONTEXTO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

I. Programación de la Reforma. Características	II. Instrumentación de la infraestructura de mecanismos. Características	III. Ejecución de reformas concretas Características	IV. Control. Características
<p>a) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.</p> <p>b) Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades, alcances en el marco de la situación.</p> <p>c) Determinación de los medios (instrumentos normales y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.</p>	<p>a) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.</p> <p>b) Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer en cada institución, sistema o sector, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.</p> <p>c) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la siguiente etapa.</p>	<p>a) Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aun habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esa decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.</p>	<p>a) Medición de los resultados obtenidos.</p> <p>b) Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.</p> <p>c) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de: Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa en México. (1821-1971)*. Porrúa. México. 1980.

El proceso de reforma se decidió implantar basándose en un diagnóstico para definir los objetivos y prioridades, los que posteriormente fijarán los instrumentos legales y administrativos como son acuerdos, decretos, manuales y transformaciones administrativas.

La parte de la instrumentación considera la implantación, integración de órganos y mecanismos de reforma junto con su funcionamiento; de esta manera resulta una necesidad que la administración pública tenga que cambiar para generar mayor confianza en la población que demanda los servicios.

Las líneas fueron precisas, iniciar un proceso de cambio para fortalecer las estructuras administrativas. Más allá se establecía la estrategia del programa que comprendía tres niveles “a) Institucionales; b) Sistemas de apoyo administrativo y c) Sectores de actividad”.¹⁴⁴

Para la instrumentación de la reforma administrativa de 1971 se acordó el establecimiento de las Comisiones Internas de Administración (CIDA) en cada entidad y dependencia del sector público federal, por lo que, como sustento a esta decisión, se crearon las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y de Programación (UP) como apoyo técnico para el proceso de reforma.

Estas unidades pretendían incrementar la eficiencia y eficacia mediante el apoyo técnico y con la participación de los distintos niveles de empleados.

Con estos elementos el propósito era:

“La reforma administrativa, como proceso permanente sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son: incrementar la eficiencia, la eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites, generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable y fortalecer la coordinación, colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno”.¹⁴⁵

Es preciso comentar que en este objetivo se habla de dos elementos que son constantes hasta el día de hoy: la eficiencia y eficacia; y generar en el personal la conciencia de servicio público y de trabajo en equipo.

3.1.2. Los resultados de la política de Reforma

El cambio que se proponía era básicamente pasar de una administración centrada en procesos, en la tecnología y en el diseño de los programas orientados a obtener mayor eficiencia y eficacia sin considerar la opinión de la población, a otra donde el paradigma fuera la simplificación orientada al servicio.

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 98.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 102.

La Administración Pública mexicana se transforma para satisfacer a la población que atiende mediante los distintos bienes y servicios que proporciona. Éstos tienen como característica contribuir al bienestar social, familiar e individual, por lo que no basta con sólo suministrarlos, sino es necesario instrumentar programas de mejora que consideren el cumplimiento de las modificaciones normativas y funcionales de la administración pública que le permitan acercarse a la sociedad.

Organizar los diferentes procesos, centrar la atención en los mismos y no en los resultados, fue en aquel momento la estrategia para iniciar el proceso de cambio. El contexto lo requería, se trataba de tener un modelo novedoso de trabajo con la plena seguridad de lograr mayores niveles de eficiencia.

Durante el inicio de este cambio la administración pública mexicana empezó a fortalecer las acciones orientadas a líneas estratégicas, como la eficiencia, en una relación de insumo-producto la cual cuantifica el monto de los recursos que una organización destina en la operación de sus estructuras y la eficacia que permite determinar cuando una institución cumple con sus objetivos para los cuales está funcionando. A través de su cuantificación se conoce qué tanto las instituciones gubernamentales atienden a su población objetivo y también la legitimidad, entendida como el factor de credibilidad, de confianza en las instituciones de gobierno.

Las Comisiones Internas de Administración fueron concebidas con la finalidad de planear el cumplimiento de los objetivos y programas, así como para incrementar la eficiencia de cada dependencia y contribuir al mejor desempeño del sector público. El modelo de aquellos años se orientaba a la participación de los funcionarios en cada institución, considerando que era menester el cambio de procesos para la reorientación pública.

La esencia radica en que se centraba la atención en esos procesos, métodos, técnicas que permitían a la administración pública cumplir con su función dentro de la sociedad. Es de llamar la atención que no se consideraba la opinión de los usuarios del servicio y, como fue característico durante mucho tiempo, se planteaba todo desde el escritorio. Con la creación de las comisiones se pretendía cumplir con un objetivo bien definido: la eficiencia administrativa.

Por medio de los instrumentos de reforma como el reglamento interior, los manuales de organización y procedimientos y la metodología para la aplicación del proceso, se pretendía el cambio en la administración pública. Las unidades de organización y métodos fueron las instancias encargadas de la aplicación, seguimiento y evaluación de los alcances de todo el proceso.

El dinamismo de los procesos de cambio se basa en que la administración pública se transforma para competir con otros actores. Estos son: las organizaciones civiles que prestan asistencia social a núcleos de la población que las instituciones públicas no pueden atender y los partidos políticos que prestan servicios de carácter social y legal a la población abierta.

De esta manera se pretendían llevar a cabo los cambios sustantivos que permitieran obtener mayor legitimidad en el ejercicio público, así la estrategia mencionada en el punto anterior intentó iniciar el cambio desde dentro, como lo dice Carrillo. “La reforma administrativa actual se concibe como un proceso técnico político permanente, institucional y deliberadamente decidido por las altas autoridades, que cuenta con una estrategia diseñada para vencer los obstáculos y las resistencias que se presenten, que propugna la participación plena y la consulta de la experiencia de todos los niveles administrativos; que se apoya en los conocimientos y las técnicas de especialistas de diversas disciplinas para su formulación, instrumentación y evaluación.”.146

Según Carrillo (1977), los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para 1976-1982 eran:

- “1. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 113.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública federal – respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno– propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.”¹⁴⁷

Para la instrumentación de los objetivos anteriores se establecieron Comités Técnicos en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Mexicana, cuyas funciones eran operar la toma de decisiones y promover el eficiente desarrollo de las tareas inherentes a cada unidad administrativa. Así, se crearon Comités Técnicos, en las direcciones de Prensa y Relaciones Públicas, en las Unidades de Organización y Métodos, en las áreas de Recursos Humanos, Capacitación, Informática, Publicaciones, Orientación, Información y Quejas y en Archivos Administrativos e Históricos.

La siguiente etapa fue la de programación como apoyo a las actividades del gobierno federal en el camino hacia la modernización. Estas acciones se basan en la reorientación de las actividades de control del gasto público.

“En materia de seguimiento y evaluación, se han diseñado los sistemas de mecanismos administrativos destinados a evaluar permanentemente los resultados de dichos planes y programas, a fin de adoptar las medidas de ajuste que permitan ratificar o rectificar en su caso los objetivos y política señaladas por el Ejecutivo.”¹⁴⁸

Se pretendía reformar los procesos para dar cumplimiento al Programa de Reforma Administrativa. También se atendieron criterios de eficiencia administrativa en materia de administración de personal, ya que se definieron con los trabajadores las comisiones de Recursos Humanos, Capacitación y Servicios Sociales, la FSTSE se involucró para efectos de la actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, se fortaleció al régimen federal, ya que se contemplaban los mecanismos de coordinación con los Poderes Legislativo y Judicial y con los gobiernos de los

¹⁴⁷ Carrillo Castro, Alejandro. “Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1976-1982”. Revista de Administración Pública No. 31-32. México. 1985. pp. 12-13.

¹⁴⁸ *Ibid.* p. 19.

Estados y Municipios. De igual manera, se pretendió mejorar la administración de la justicia para fortificar las instituciones encargadas de ello.

Carrillo comenta que “lo importante para que esta transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano ofrezca los rendimientos esperados en el corto y mediano plazo, será que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo”.¹⁴⁹

El autor, después de haber hecho una descripción de cuál era la estrategia del proceso de instauración de la Reforma Administrativa, comenta que finalmente los resultados serán realidad cuando los servidores públicos tengan una participación más activa. Así los resultados de la política de reforma de 1976 a 1982 se circunscribieron a la preparación de las condiciones de eficiencia que eran tan necesarias para el siguiente periodo donde la prioridad era la descentralización.

3.2. Los cambios en la Gestión

La percepción de los cambios administrativos dentro de las estructuras públicas se convierten en las transformaciones sustanciales para mejorar la eficiencia de los procesos mediante las que se prestan los servicios orientados a satisfacer las necesidades de los usuarios.

El cambio en el Gobierno mediante la reforma administrativa que se analizó anteriormente se percibía como lo comenta Sánchez: “un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias e inercias de todo tipo, así como enfrentar cuellos de botella, basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva serán los beneficiarios.

¹⁴⁹ *Ibid* .p. 26.

Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios, sugerencias derivadas de extensas experiencias”.¹⁵⁰

Las experiencias que cada sector de usuarios de la administración pública provee en términos de su opinión o sugerencias para ser atendidos, son información indispensable en el camino de las nuevas formas para el mejoramiento de los diferentes procesos administrativos. También el cambio en las actitudes en ocasiones arraigadas en la población, dificultan el proceso de prestación de los servicios públicos y junto con la ineficiencia del personal de cada institución, de programas incompletos y meramente eficientistas, el escenario es aún más difícil.

Al proceso de reforma administrativa hay que considerarla como una estrategia que ha sido interpretada de la siguiente forma: “1) Planificación administrativa; 2) Desarrollo administrativo; 3) Modernización administrativa; 4) Como cambio organizacional; 5) Como desarrollo político y 6) Como estrategia”.¹⁵¹

La idea de transformar al gobierno para cambiar a la sociedad consiste en que a la estrategia iniciada dentro de la administración pública hay que dotarla de instrumentos y tecnologías adecuadas a las nuevas realidades, lo cual resulta ser correcto para las políticas que son diseñadas por servidores públicos ávidos de resultados eficientistas.

Lo importante no es instrumentar esas políticas y convertirlas en proyectos para después presentarlas como grandes avances en la atención al público. Tal pareciera que se trata de retomar los programas pasados, con el objeto de rediseñarlos para que estén en condiciones de ser aceptados por la población y por el personal que labora dentro de las oficinas públicas.

Así se tiene por un lado la perspectiva oficial y por el otro, la del usuario que no es considerado por quienes diseñan las políticas orientadas a *satisfacer* esas necesidades. Por ello, durante finales de la década de los 80's, se hizo más hincapié

¹⁵⁰ Sánchez González, José Juan. La Administración Pública en la Reforma del Estado en México. Tesis de Doctor en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1997. p. 355.

¹⁵¹ *Ibid.* p. 356.

en la recopilación de las opiniones de ese segmento de la población que es la razón de existir de las instituciones públicas.

La estrategia por tanto tenía que dar ese giro necesario: convertir los avances del periodo de la reforma administrativa en una visión de desarrollo administrativo, mismo que permita crear metodologías, técnicas y recursos más apropiados a la sociedad mexicana.

En este momento es necesario precisar el desarrollo administrativo: “El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la administración pública promueva y rija ese cambio. Trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructuración económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo.”¹⁵² La necesidad de tener los elementos suficientes para un cambio es en dos sentidos: desde adentro a iniciativa de la administración pública y desde afuera, con el usuario de los servicios públicos.

3.2.1. La descentralización de la Administración Pública Federal 1982-1988

Conforme se avanzó en la Reforma Administrativa y de acuerdo a la eficiencia administrativa, el 18 de junio de 1984 se publicó el “Decreto por el que las dependencias y Entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure su avance”.

En el artículo 1° de este documento se menciona que: “las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como

¹⁵² *Ibid.* p. 359

los mecanismos y modalidades especificadas de acuerdo a las características de su materia.”¹⁵³

Se instruía a las dependencias y entidades a promover la descentralización de sus funciones, personal y recursos presupuestales. Dotaba de facultades para que aquellas dependencias y entidades procedieran a la reubicación territorial hacia los Estados, tal fue el caso de las Secretarías de Salud y de Educación Pública.

Así se establecieron acuerdos básicos de descentralización como son: “descentralización administrativa, descentralización y equilibrio regional, descentralización y servicios y por una cultura de la descentralización”.¹⁵⁴

Por esos años se formó la Comisión Nacional de Reconstrucción, que pretendía dar atención inmediata a los problemas que los sismos de 1985 dejaron en el país. Al interior de ésta se conformó un comité de descentralización y desconcentración de actividades que era el encargado de darle el seguimiento a las acciones de descentralización dentro de la Administración Pública Federal Mexicana, mismas que se habían establecido de manera obligatoria en todo el gobierno federal.

Se puede hablar de la descentralización de la educación básica y normal, de los servicios de salud pública, de la distribución de competencias fiscales, etc., que se desarrollaron e impulsaron dentro de todas las dependencias y entidades. Las acciones previstas para el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal fueron:

“Transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal, a los gobiernos de los estados, la coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos de los Estados por el Convenio Único de Desarrollo y desconcentración de funciones administrativas.

El programa parte de cuatro decisiones: dar apoyo al desarrollo de las actividades productivas regionales; impulsar el desarrollo social; consolidar y ampliar la infraestructura regional, fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales”.¹⁵⁵

La descentralización se propuso desde cuatro líneas de acción: “Una reforma municipal que se propone una redistribución de facultades y atribuciones entre las

¹⁵³ Instituto Nacional de Administración Pública. RAP: No. 63-64. julio diciembre. México. 1985. p. 255.

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 257.

¹⁵⁵ Torres, Blanca. *Comp. Descentralización y Democracia en México*. El Colegio de México. México. 1986. p. 99.

autoridades federales, estatales y municipales para lograr un equilibrio en la participación de las tres instancias en el desarrollo.

En segundo término, un Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, con el que se busca que los tres niveles de gobierno compartan la responsabilidad de acciones.

En tercer lugar una política regional que, para descentralizar, se propone utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado.

El proyecto concibe que sólo si se contiene la creciente desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad se moderará el crecimiento y en esa medida se avanzará en la descentralización”.¹⁵⁶

La descentralización de la Administración Pública Federal Mexicana significó un avance en cuanto a la posibilidad de mejorar los servicios en términos de legitimidad de la acción de gobierno con la sociedad. También implícitamente lo que se buscaba era generar las condiciones para una mayor eficacia en la acción de gobierno con la sociedad. Así el Programa pretendía una descentralización que partiera de la federación hacia el ámbito local, con el argumento de acercar la administración pública a la sociedad. Partiendo de eso, las estructuras de operación de los servicios públicos se transformaron para dar soluciones distintas a las que se tenían.

3.2.2. El Programa de Simplificación Administrativa 1988-1994

Las acciones de Simplificación de la Administración Pública Federal desarrolladas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1984 se orientaron a atender los siguientes rubros:

- “Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan para que éstas no se diluyan ni la toma de decisiones se entorpezca.
- Eliminar normas innecesarias o reiterativas, que obstaculizan el proceso administrativo, impiden racionalizar la prestación de servicios públicos y alientan la ineficiencia y la aparición de conductas alejadas del interés público. La simplificación y transparencia de trámites restituye a los ciudadanos la capacidad de convertirse en vigilantes permanentes de la administración.

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 116.

- Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación del servicio, así como reducir múltiples unidades de servicios administrativos y de apoyo.
- Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplificados para la prestación de los servicios, a fin de eliminar las prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los trámites prescritos y fijar plazos distintos a los establecidos que, muchas veces, se convierten en capacidad para influir arbitrariamente en el sentido de la decisión, retrasando o acelerando los avances que se gestionan.¹⁵⁷

Lo que se busca es tener una infraestructura metodológica para llevar a cabo acciones que se orienten al público usuario, destinatario final de los servicios públicos. El propósito era que dentro de cada Entidad y Dependencia se realizaran acciones concretas para la eliminación de los trámites que no eran necesarios.

En este sentido, “la selección de los procesos y trámites a ser desburocratizados debe obedecer a criterios de economía y beneficio colectivo, pero también de estímulo a las actividades productivas, entre estos criterios podrían mencionarse:

- a) La necesidad de clarificación en aquellos procesos en que, por falta de delimitación precisa inhibe el cumplimiento cabal de responsabilidad.
- b) Que los procesos a desregular fueran aquellos que tienen más efectos multiplicadores.
- c) La duplicidad y repetición de la normatividad.
- d) La inconstitucionalidad de la normatividad.
- e) Las magnitudes económicas involuntarias.
- f) El número de personas a los que se beneficiaría.
- g) La frecuencia con que ciertas demandas hayan sido procesadas.
- h) El grado de oportunidad que exija la toma de decisiones.
- i) La naturaleza estratégica de algunos procesos y actividades.
- j) La prioridad que tenga una actividad en el contexto de un programa”.¹⁵⁸

De esta forma, los procesos de la Administración Pública pretenden servir de medio entre las organizaciones de gobierno y la sociedad usuaria de los servicios públicos, para esto se establecieron estrategias que conducirían hacia el logro de estos propósitos.

¹⁵⁷ Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública No. 65-66. enero-junio de 1986. México. p. 41.

¹⁵⁸ Ponce de León, Xavier. “La simplificación de la Administración Pública Federal”, en Revista de Administración Pública No. 43-44. Instituto Nacional de Administración Pública. México. p. 43-44.

3.2.3. El Cambio en la Gestión Pública: La Implantación del Paradigma de Calidad

¿El carácter público de una organización influye significativamente en su operación y desempeño con la sociedad? Las organizaciones privadas son cada vez más permeables a las políticas del gobierno, mientras que las instituciones públicas se están viendo atraídas por enfoques de administración privada.

Organizaciones híbridas (parte gobierno y parte privadas) surgen dentro del servicio público, en las instituciones se otorgan servicios públicos que funcionan con técnicas de gerencia privada, por ejemplo la mercadotecnia, el *benchmarking* y la gestión de sistemas de calidad, las cuales pretenden mejorar el servicio público; incluso se habla del cliente de los servicios públicos para compararlo con el consumidor en un ambiente de mercado. De esta manera, la administración pública se forma una imagen de agencia privada que suministra servicios públicos a la población que así lo solicite o tenga derecho.

Ejemplos de esto los podemos encontrar en los procesos de atención a la población usuaria de servicios como ocurre en el Sistema de Administración Tributaria, en los programas de escuelas de calidad, en la subrogación de algunos servicios.

Esto es significativo, conforme se avanza en la evolución de la gestión pública la instrumentación de esas técnicas están orientadas a aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio público. También se ha instrumentado una capacitación a los trabajadores que les permite contar con los conocimientos y habilidades para operar en condiciones de austeridad presupuestal. Adicionalmente, se ha iniciado un proceso de control y evaluación de la gestión pública, con el que se quiere lograr la participación de la población, dicho proceso resulta innovador, sin embargo, sus resultados no son tomados en cuenta.

Las reformas actuales en las estructuras administrativas de las instituciones públicas fueron diseñadas e instrumentadas por funcionarios que no se formaron en las líneas tradicionales de la burocracia, lo que se dio fue un modelo de cambio en el que prevaleció la visión de empresa con el ingrediente de calidad. Para ello se impulsó, en primer término, la variable económica, lo que significó llevar a cabo cambios para hacer frente a la crisis, ya que se tenía que atender los compromisos financieros

internacionales.¹⁵⁹ En cuanto al servicio público se presentó un elemento determinante: era necesario reducir el déficit presupuestal, esto implicó redimensionar las estructuras de las dependencias y entidades.

La primera generación de reformas se centró en lo económico, sin embargo, cuando continuaron, se enfocaron en cómo se incrementaría la eficiencia administrativa en un entorno caracterizado por la falta de un modelo de desarrollo administrativo, orientado a dotar a la Administración Pública de una tecnología que le diera certeza en sus funciones.

Con las reformas para redimensionar el servicio público y concretamente las estructuras administrativas, se inició una política para reducirlo, esto significó la venta de los activos propiedad de la nación.

Las capacidades institucionales para dotar de elementos para profesionalizar al servicio público casi se extinguieron, ya que había que atender a la población con los servicios básicos, pero también el empleado de las oficinas públicas requería de tecnología, recursos y capacitación para cumplir con sus funciones.

Así en general se tenía lo siguiente:

- ✓ Baja productividad.
- ✓ Baja autoestima de los funcionarios.
- ✓ Austeridad presupuestal.
- ✓ Un marco normativo denso y confuso.
- ✓ Duplicidad de funciones.
- ✓ Inexistencia de mecanismos o sistemas que atendieran las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.
- ✓ Nula calidad del servicio.

Por ello era necesario un programa de reforma en el servicio público que se enfocara en un aspecto central: la calidad en los servicios públicos. Pero ¿qué es la calidad en el servicio? Al principio no era clara la posición de las políticas en la materia. A partir de 1988 se empezó a introducir con mayor frecuencia el término calidad, algo que era casi desconocido por la burocracia de entonces. Por lo tanto se inició con ensayos que no daban con seguridad una definición de cuál era la idea que se tenía.

¹⁵⁹ En 1982 a consecuencia de la devaluación del peso, se tuvieron recortes presupuestales, aumento de la inflación, etc.

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

Después de haber realizado las acciones de descentralización y de simplificación administrativa en el aparato burocrático de México, la siguiente fase apuntaba a conducir los procesos hacia el camino de la calidad, por ello se fue preparando el terreno para llegar lo antes posible a un objetivo: la satisfacción del usuario. Se trataba de ir introduciendo las diferentes técnicas de la administración privada para ser aplicadas a las instituciones de gobierno. A diferencia de la reforma administrativa de 1971, en esta ocasión se daba un giro y se pretendía que los proyectos y programas que se instrumentaran tuvieran un solo objetivo, el cual era atender y solucionar las necesidades de la población.

Ante este cambio de política se pretendió transformar la imagen del servicio público, que estaba muy deteriorada por los factores de corrupción e ineficacia, cuyo peso específico no permitía el desarrollo administrativo como elemento para generar confianza en la población.

El desarrollo administrativo se entiende como el conjunto de condiciones técnicas, humanas, políticas y sociales que interactúan para ser más eficiente, oportuno, eficaz y así, proporcionar un servicio público con valor agregado. Esto implica que si se generan las condiciones para el ejercicio de programas y proyectos orientados a incrementar la eficacia en la función pública, se tendrán mejores resultados que impacten a la población, ya sea beneficiaria o usuaria de los servicios públicos.

Para el gobierno mexicano era un reto tener la capacidad de cambiar los viejos esquemas de trabajo que se generalizaron en el pasado, por lo que el término calidad fue introduciéndose gradualmente, pero ¿qué significa calidad? Al respecto Gutiérrez señala: “La palabra calidad designa el conjunto de atributos o propiedades de un objeto que nos permiten emitir un juicio de valor acerca de él. En este sentido se habla de nula, poca, buena o excelente calidad de un objeto”.¹⁶⁰

Para Aclé “la calidad se puede definir desde dos maneras, la primera tiene un enfoque estrecho y se refiere en esencia al producto cuyas características deben estar de acuerdo con ciertas normas. Por el contrario, la segunda tiene una concepción mucho más amplia, pues considera la calidad como el resultado final del

¹⁶⁰ Gutiérrez, Mario. *Administrar para la calidad. Conceptos administrativos del control total de calidad*. Limusa. México. 1995. p. 23.

trabajo, de los procesos productivos, del personal obrero y ejecutivo de la planeación lo cual implica que el control de costos, productividad y calidad forman parte de un mismo todo”.¹⁶¹

Para Campos la calidad es “el cumplimiento de cuatro requisitos que todo producto y todo servicio deben satisfacer: uso, oportunidad, costo y duración”.¹⁶² Así con este panorama conceptual dentro de las organizaciones gubernamentales mexicanas la palabra calidad se fue introduciendo para transformar los diferentes procesos para la atención a la población objetivo.

No sólo era un cambio de forma, sino de fondo ya que se necesitaba una metodología que orientara los esfuerzos de toda la administración pública. La transformación, por tanto, era pasar de una organización netamente burocrática y obsoleta, a una ágil que considerara las necesidades de la población como principal objetivo.

Decir entonces que la calidad es el objetivo, es creer que los procedimientos y las diferentes actividades de las instituciones públicas la utilizan para incrementar su nivel de eficacia en el desempeño de sus funciones; sin embargo, es considerado como un medio para obtener un fin.

Otro acercamiento al término calidad es el de Frank Voehl y Peter Jackson “La calidad se define como la totalidad de los rasgos característicos de un producto o servicio que se relacionan con su capacidad para satisfacer determinadas necesidades.”¹⁶³ De esta forma el trabajo por calidad considera la atención de todas las expectativas del público usuario.

La calidad está dentro de los objetivos de una organización, como ejemplo la forma de desarrollar los diferentes programas para la atención a la sociedad. El concepto se fue introduciendo dentro de las estructuras administrativas de las instituciones de gobierno para cambiar su anquilosado funcionamiento.

¹⁶¹ Acle Tomasini, Alfredo. *Planeación Estratégica y control total de calidad*. Grijalbo. México. 1989. p. 136.

¹⁶² Campos Ricardo. Martínez Luis. *Alta Calidad en la Gestión Pública*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2002. p. 35.

¹⁶³ Voehl, Frank. Jackson, Peter. *ISO 9000. Guía de instrumentación para pequeñas medianas empresas*. McGraw-Hill. Interamericana. Editores. México. 1997. p.1

La calidad se orientó en un principio a transformar la manera en que se atendía al público usuario, para ello se requirió de la capacitación del servidor público y del cambio de percepciones de la población. El servicio público de México se tenía que modificar, ya que en sus estructuras de funcionamiento se arraigaron vicios como la contratación de personal con notoria discapacidad para el ejercicio público, la nula capacitación y actualización de los niveles de decisión, la existencia de horarios inoperantes y la carencia de una estrategia que permitiera el desarrollo de acciones orientadas a un cambio en el desempeño institucional.

Como es posible apreciar, la introducción del término calidad en el sector público fue un cambio significativo, ya que en la operación de los procesos para la prestación de los servicios públicos se obtuvieron avances que posteriormente se convirtieron en procesos administrativos con estándares internacionales.

Las transformaciones en el funcionamiento de las instituciones públicas por medio de la calidad en el servicio, como ya lo hemos comentado, significó un avance en los procesos de reforma del sector, era menester que las oficinas gubernamentales consideraran en sus programas de trabajo las diferentes opiniones y necesidades de la población usuaria, pero lo que fue más importante era una variable: la legitimidad en el acto de gobierno.

3.2.4. Orientar los procesos del servicio público hacia las necesidades de la población

El paradigma de la calidad que se utilizó en los primeros años de la década iniciada en 1990, fue con la intención de incrementar la capacidad de respuesta de las diferentes oficinas públicas hacia la población. Se trataba de mejorar la eficiencia aplicando las técnicas de control estadístico de la calidad, ya que se atendían innumerables quejas de la población.

Si bien durante el periodo de la reforma administrativa de 1971 se orientaron los procesos hacia la eficiencia, aquí lo que se trató era en primer lugar “escuchar la voz del cliente” para incorporar esas propuestas a los programas de trabajo de las oficinas de atención al público; por ello fue necesario diseñar y adaptar una metodología que permitiera llevar a cabo los cambios de fondo en la administración

pública mexicana. Así de un estilo concentrado en los procedimientos, se pasó a un funcionamiento más ágil de los servicios con la ayuda de la simplificación administrativa; con los resultados que se obtuvieron, se logró un avance importante.

Como entidad en proceso de transformación, la administración pública mexicana se vio obligada a iniciar en todas las estructuras el proceso de:

- a) El incremento de los indicadores de eficacia.
- b) El cambio de tecnología administrativa.
- c) La actualización y profesionalización del servicio público.

Orientar el funcionamiento de la Administración Pública a los requerimientos de los diferentes núcleos de la población que hacen uso de los servicios de las oficinas públicas, permite tener dos elementos: por un lado, la parte que ofrece el servicio donde se consideran las opiniones de la población y por otra, la tecnología administrativa aplicada dentro de las agencias gubernamentales. Lo anterior implica crear una cultura de uso en los servicios públicos, ya que los usuarios son tratados con el principio de calidad según se comentó en el punto anterior.

3.2.5. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

A principios del sexenio 1994-2000 se presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública como el instrumento para atender la forma en cómo deberían funcionar las instituciones públicas gubernamentales encargadas de prestar servicios a la población que así lo requiera.

El programa pretendió iniciar un proceso de cambio dentro de la Administración Pública con el fin de convertirla en una estructura accesible, moderna y eficiente para fortalecer la economía nacional.

El Programa se centró en:

“- Transformar a la administración pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”.¹⁶⁴

El diagnóstico era una administración pública poco actualizada para dar respuesta a las necesidades de la población. Este programa contenía cuatro subprogramas:

- 1) Participación y atención ciudadana.
- 2) Descentralización y/o desconcentración administrativa.
- 3) Medición y evaluación de la gestión pública.
- 4) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

El objetivo para el Subprograma de Participación y atención ciudadana fue:

“Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas”.¹⁶⁵

La participación ciudadana implicó una transformación más significativa, se trataba de integrar a la población al diseño, instrumentación y evaluación de las acciones del sector público en el proceso de prestación de los servicios públicos; esto se hacía con el fin de conocer las opiniones de la población.

Se pretendía desarrollar un control orientado hacia la población como mecanismo de transparencia para los programas de gobierno. Con ello, los programas de asistencia se aplicaron como la forma más rápida para atender a los grupos sociales. Incluso se crearon oficinas de atención al público captadoras de demandas e inconformidades, se diseñaron sistemas de control de gestión para agilizar la respuesta de la administración pública.

En este subprograma se incluyó, como línea de acción, fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias a través del establecimiento de oficinas de comunicación y captación de demandas ciudadanas. Las acciones de simplificación administrativa se reflejaron en la atención y solución de las inconformidades que se originaron por la prestación de los servicios públicos.

¹⁶⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México. 1995. p. 35.

¹⁶⁵ *Ibid.* p. 39.

Otro aspecto de la extensión de los sistemas de atención directa a la población fue la transparencia en la gestión de las instituciones de la administración pública federal, lo cual originó “adoptar las medidas específicas para informar a la población usuaria de manera clara y en lenguaje sencillo sobre los servicios que prestan, la forma en que pueden ser tramitados y los procedimientos para su cumplimiento”.¹⁶⁶

En cuanto a la revisión y simplificación del marco normativo de 1995, las dependencias y entidades realizaron una revisión detallada para identificar aquellas funciones o normatividad que permitieran llevar a cabo los cambios y tener más agilidad en la respuesta a la población.

Se incluyeron los estándares de calidad de los servicios públicos, cada dependencia y entidad definió sus estándares para que fueran realistas y transparentes, lo que permitiría a la población formarse las expectativas para los usuarios de cada servicio; esto significa que se podían definir en forma masiva, así como también su revisión y adecuación.

Otra línea de acción fue la “promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo”; es decir, identificar los servicios y proyectos que la Administración Pública Federal proporciona a la sociedad en general. La variable de la promoción fue la que comenzó con la integración de una metodología para dar inicio a la cultura de la calidad dentro del servicio público. Se empezó con la adecuación de cada proceso a las necesidades del usuario. La vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos fue la opción para hacer más eficiente al sector público.

Dentro del PROMAP, y como segundo subprograma, fue el de Descentralización y/o desconcentración administrativa, cuyos objetivos fueron:

- “- Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acelerar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 42.

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático”.¹⁶⁷

Para este subprograma se tenían las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de federalismo.
- Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario.
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.
- Delegación de funciones al interior de las dependencias y entidades.

En este apartado, el PROMAP pretendía llevar a cabo los acuerdos para promocionar la descentralización y desconcentración como una condición para continuar con la eficiencia y eficacia en el manejo de la administración pública. Esto se reflejó en 1998 con la reforma al proceso presupuestario, ya que la SHCP diseñó la Nueva Estructura Programática como mecanismo para dar mayor rapidez y simplificación.

Otro subprograma fue el denominado “Medición y Evaluación de la Gestión Pública”; lo que se pretendió aquí fue considerar el control presupuestario con mediciones confiables para conocer el avance en el ejercicio y también el grado de satisfacción de la población usuaria de los servicios públicos.

Para este subprograma se tenían como objetivos principales:

-“Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción y que las eventuales fricciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente”.¹⁶⁸

Estos objetivos servían para lograr la medición y evaluación de la gestión pública, de manera más rápida y transparente, para dar una mejor respuesta a la población por parte de las instituciones de gobierno que requerían de mayor credibilidad en su

¹⁶⁷ *Ibid.* p. 47.

¹⁶⁸ *Ibid.* p. 52.

operación; también se impulsó la participación de la población en la evaluación pública, ya que como se comentó antes, la existencia de una participación social en el control público contribuyó a que se transitara hacia una mayor transparencia.

Las líneas de acción para este subprograma fueron:

- a) Objetivos claros y metas.
- b) Creación de indicadores de desempeño.
- c) Sistema integral de información.

Lo relevante en este apartado es que se diseñó un sistema de indicadores de control de gestión que pretendieron mejorar los resultados en cada dependencia y entidad. Prueba de ello es que fue difundida la metodología para operar los indicadores en los aspectos de: calidad, eficiencia, impacto, cobertura y junto con estos, se impulsó la mayor autonomía en los órganos internos de control, garantizando la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

El cuarto y último subprograma fue el de “Dignificación, profesionalización y ética del servidor público”. Con este se pretendía iniciar el proceso formal para atender las necesidades de los servidores públicos que requerían de la actualización, promoción y trato digno en sus centros de trabajo. La importancia que se intentaba dar al personal era un elemento novedoso, ya que también se ocuparían de quienes se encargaban de atender al público. Los objetivos de este subprograma eran:

“-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, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

-Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.”¹⁶⁹

Para ello se establecieron las siguientes líneas de acción que se consideró lograrían estos objetivos.

-Sistemas de selección.

¹⁶⁹ *Ibidp.* 56

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

- Actualización de conocimientos y habilidades.
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.
- Efectividad de la función de investigación y financiamiento de responsabilidades.

Lo anterior representó un gran avance en el inicio de la carrera profesional de los servidores públicos, pues se pretendía atender una necesidad impostergable, el servicio civil, mismo que dentro de ese sexenio no fue posible.

Particularmente en este subprograma, la llamada modernización administrativa se proyectó como una forma de dar inicio a la carrera profesional; sin embargo no se llevó a cabo un sustento jurídico íntegro que se requería para tal propósito. La opinión sobre los servicios públicos, la forma en que se atendían las necesidades de quienes laboraban en la administración pública, constituyeron las principales líneas de acción para las que el PROMAP pretendió dar una respuesta.

En la parte de la implementación para el PROMAP se diseñaron los indicadores de gestión, mediante los cuales se pretendió medir objetivamente el desempeño, la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Esto originó compromisos de corto y mediano plazo tales como:

- a) El diseño e implementación de un sistema de indicadores de gestión, mediante el cual se mida objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones y servicios prestados.
- b) El diseño y aplicación paulatina de estándares mínimos de calidad de los servicios y de atención al público.
- c) La desconcentración progresiva de las funciones operativas que desarrollan las dependencias, para conservar atribuciones normativas tales como el establecimiento de políticas, la planeación y evaluación, entre otras.
- d) La revisión y análisis de la regulación para abreviar los tiempos de respuesta en las promociones y en los asuntos de particulares y para eliminar con ello la discrecionalidad.
- e) La incorporación, previo proceso legislativo, de nuevos derechos y productos finales por concepto de la contraprestación de servicios que ofrecen las dependencias y entidades para mejorar la atención al público y el desahogo de trámites.
- f) Evaluación de conocimientos y habilidades de servidores públicos en áreas específicas.
- g) Los apoyos recíprocos a cargo de las dependencias globalizadoras y de las coordinadoras sectoriales, en su caso, para contribuir a lograr el objetivo de las bases de coordinación”.¹⁷⁰

¹⁷⁰ *Ibid.*p. 63-64.

Con lo anterior, se intentó impulsar la relación de eficiencia – eficacia que se tenía desde la época de la reforma administrativa; lo que se mantiene es una línea de atención al público, con la variante de que ahora se pretende conocer la opinión del mismo para que se incorpore en la agenda de las dependencias y entidades.

El PROMAP se instrumentó en cada una de las instituciones de gobierno con una visión integradora, esto representa dotar a estas instancias de capacidad técnica para el acceso de los servicios públicos; por ello lo más importante era continuar por el camino de la eficiencia y eficacia dentro de los procesos administrativos.

La forma en que se trató de atender esto fue más allá que el sólo hecho de dar mayor transparencia en el manejo público, también se inició un programa de calidad, entendida como la satisfacción de los ciudadanos, usuarios o beneficiarios de todos los servicios públicos. Con este programa se definieron los indicadores, los estándares y los métodos para llevar a cabo la transformación cuantitativa de cada uno de los procesos administrativos. Estos se han diseñado para estar en condiciones de incrementar la eficiencia hasta llegar a las certificaciones de los sistemas de gestión de la calidad.

3.3. Los Modelos de Evaluación para los Servidores Públicos

Para analizar las diferentes formas de evaluación del desempeño de los servidores públicos y más precisamente del servicio público, es importante destacar que dentro del funcionamiento de la administración prevalecen las variables que se han manejando desde la reforma administrativa de 1971 y que consisten en hacer más eficiente y eficaz la operación y el manejo público.

Lograr que sea más eficiente el manejo público es importante, hacerlo con sentido social es todavía mejor; sin embargo, con el advenimiento de la nueva gerencia en los diferentes campos de la operación y manejo público, las políticas dirigidas al cambio de modelo son, en principio, los elementos que dan vida a esas nuevas formas de gestión.

En la gestión pública se fueron implantando prácticas que representaron un estilo diferente de hacer funcionar las instituciones, así las cosas cabría preguntarse ¿cuáles son las prácticas de esta nueva gestión para conocer el desempeño de los

servidores públicos? Se habla de una orientación de administración por eficiencia, lógico es pensar que todo cuanto acontezca será evaluado con un peso cuantitativo.

La participación social en las actividades de gobierno se reduce sólo a la opinión de cada usuario en el momento de llenar su cuestionario al salir de la institución pública. Los diferentes caminos para garantizar la transparencia de la gestión pública van tomando una orientación social. Esto significa que, como se señaló en el PROMAP, la participación social en la evaluación de la gestión pública es un elemento importante.

El tema de la evaluación del desempeño de los servidores públicos es un punto relevante para la reforma de la gestión pública, por ello se han impulsado diferentes modelos para verificar que la actuación del servidor público esté apegada a la normatividad y ética establecidas.

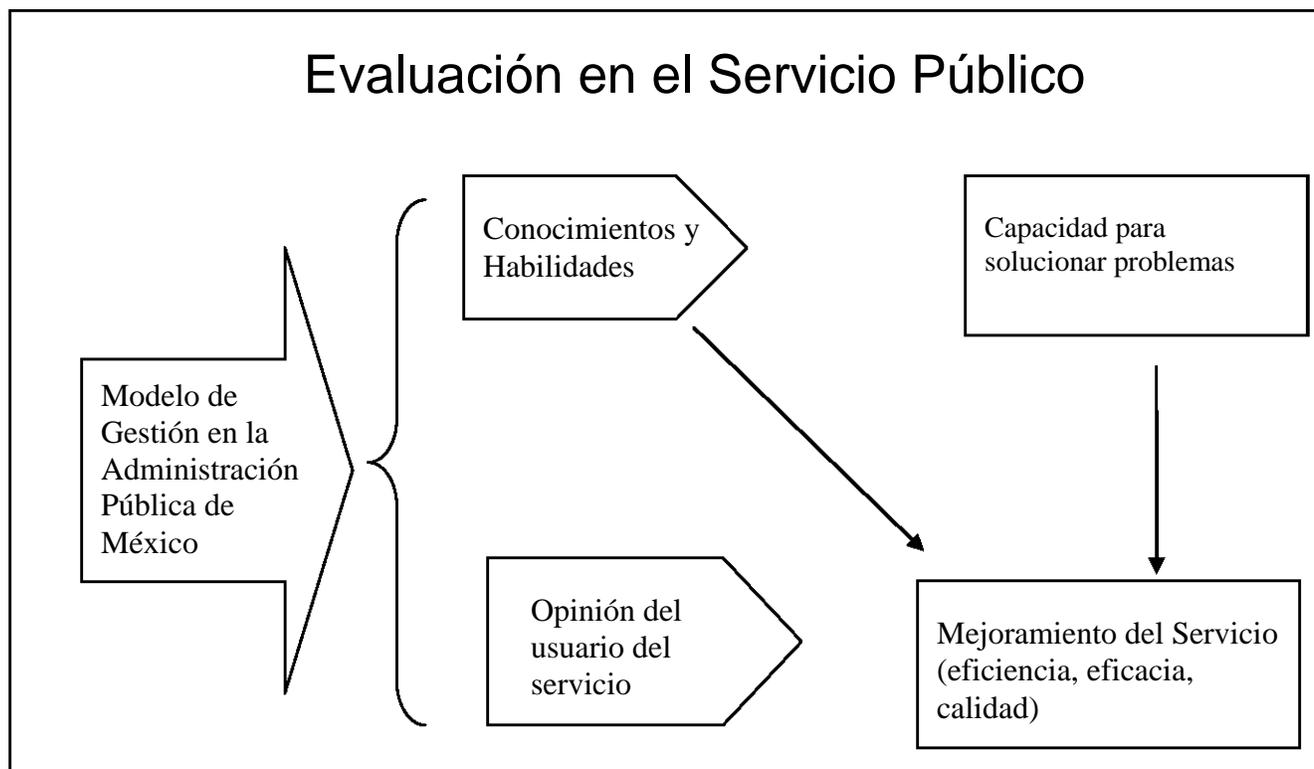
Esta evaluación se ha presentado como parte del proceso de profesionalizar al servicio como una variable más en la búsqueda de la eficiencia y eficacia administrativa. Cuando en la reforma administrativa se habla del cambio de las estructuras y procedimientos, también se pretende dotar de las herramientas y de la tecnología a los diferentes niveles de decisión dentro de las instituciones públicas, la diferencia entonces es que se conoce la opinión de quien usa el servicio.

Por ello, entre los avances que se intentan incorporar para tener un modelo más objetivo de los resultados, se encuentra conocer esta variable para que de acuerdo a esas opiniones se evalúe el desempeño del servidor público más integralmente. En esos términos, ¿cuál es el principio de la evaluación de desempeño? El principal resultado que se quiere obtener es conocer las condiciones en las que se encuentra el servidor público en cuanto a sus conocimientos y capacidades para dar solución a los problemas.

También se pretende que con ello actualicen su situación con respecto a las funciones que desarrollan. Esto es particularmente importante pues con el avance de las políticas de gestión dentro de las dependencias y entidades han obligado a actualizar los programas de evaluación. Con el principio de hacer más eficiente el manejo público, el modelo de evaluación del desempeño vincula los conceptos de la actuación pública con los de la administración de la eficiencia.

En el cuadro siguiente se ilustra el proceso de evaluación de los servidores públicos prevaleciente durante la reforma de 1971; se aprecia que es un modelo que se puede perfeccionar para obtener mejores resultados:

Cuadro 18
PROCESO DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia

El modelo de evaluación de los servidores públicos se basó en los resultados cuantificables, esto significa que se le dio más peso a lo realizado, independientemente de si se trata de algo representativo para la dependencia o entidad involucrada en los procesos.

3.4. El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental: Intragob 2001-2006

A principios del sexenio 2001-2006 se presentó el modelo con el que se pretende avanzar hacia una mejor calidad en el funcionamiento de la administración pública, por este medio, las instituciones llevarán a cabo cambios de procedimientos y técnicas para obtener incluso procesos de certificación en sistemas de gestión de la

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

calidad. Como se planteó desde el PROMAP, el tema de la calidad es uno de los elementos para la evaluación de la gestión pública; posteriormente dentro de Intragob, las líneas que se consideraron fueron el llamado “Buen Gobierno”, calificado así por contener un elemento principal: la innovación, según esto, pretende continuar con la satisfacción de las necesidades del usuario en términos de calidad.

De acuerdo con la visión del *nuevo gobierno*, el modelo que propone es “esencialmente un modelo de innovación social, hacia el interior de la Administración pública federal. Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno así como en transformar al gobierno en una institución competitiva, de clase mundial que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto”.¹⁷¹

Este modelo es el que está operando en toda la administración pública federal; cabe señalar que existe una coincidencia con el PROMAP en términos de querer recuperar la confianza, de consolidar los sistemas de calidad y el ejercicio del servicio público con un código de ética. Precisamente es este ingrediente el que hace la diferencia, ya que fue a partir de la administración 2001-2006, cuando la ética hizo su aparición de manera oficial, lo que significa que los servidores públicos deben cumplir con ello de manera obligatoria. Tal modelo fue estructurado con elementos éticos que se muestran a continuación:

Cuadro No. 19
CÓDIGO DE ÉTICA¹⁷²

Elemento	Descripción
Bien común	Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiéndolo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.
Integridad	Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.
Honradez	Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética en mis responsabilidades y obligaciones.

¹⁷¹ Presidencia de la República. Oficina de la Presidencia para la innovación gubernamental: Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. www.presidencia.gob.mx p. 5.

¹⁷² *Ibid.* p. 18.

Elemento	Descripción
Imparcialidad	Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.
Justicia	Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.
Transparencia	Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.
Rendición de cuentas	Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.
Entorno cultural y ecológico	Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.
Generosidad	Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.
Liderazgo	<p>Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Las reglas de Buen Gobierno y autogobierno se determinan hoy por la cultura primero, después por la estructura organizacional. ○ Los valores son los principios a partir de los cuales edificamos todos nuestros proyectos. ○ Buscamos cambiar de una administración de recursos a una administración de valores y resultados. ○ Cuando todo cambia alrededor de nosotros necesitamos algo inmutable de lo cual agarrarnos (sic) y calmar los nervios. Los valores son nuestro instrumento de navegación ética. Nos sirven de brújulas. ○ Un gobierno que no se fundamente en valores de orden superior y universales, compartidos por la mayoría de los servidores públicos, está destinado a no trascender.

Fuente: www.presidencia.gob.mx

De acuerdo con lo anterior, en las instituciones de la administración pública federal mexicana se llevarán a cabo las políticas para garantizar la transparencia en el manejo público para mejorar la capacidad de gobernar con un enfoque estratégico. Así se pretende que con este modelo estratégico, el gobierno mexicano tenga un nivel de *clase mundial*, lo cual significa que los cambios en el funcionamiento de todas las entidades y dependencias federales permitan alcanzar los niveles de calidad exigidos por los estándares internacionales. Los objetivos que se presentan dentro de este modelo son:

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

- “1. Buen Gobierno: Forjar un buen gobierno de clase mundial, competitivo, transparente, INNOVADOR, de CALIDAD, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor y cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.
2. Crecimiento económico: Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo a un nivel mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos.
3. Orden y Respeto: Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
4. Desarrollo Humano y Social: Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.”¹⁷³

Este documento está compuesto por siete apartados: filosofía del gobierno; propósito; servidores públicos; estrategias; macroprocesos claves; resultados para la sociedad y fases para la innovación. En cuanto al primero, el modelo establece una misión que es la línea general por la cual se desarrollan todas las acciones para conducir el proceso de transición al que, según la versión oficial, arribó México después del 2 de julio del 2000; este modelo contiene los objetivos estratégicos que la administración 2001-2006 consideró fundamentales para transformar al gobierno.

El cambio que se pretendía realizar dentro de las instituciones públicas consistía en transformarlas de una situación de aparente obsolescencia con personal poco calificado y motivado, a un momento de funcionamiento eficiente y eficaz que permita detectar las necesidades de la población usuaria de los servicios públicos y así, lograr satisfacerlas. Es preciso comentar la diferencia entre cambio y reforma. El primero no transforma sustancialmente las instituciones, se basa en una modificación a las formas de funcionamiento y en ocasiones no es planeado; la segunda pretende ser planeada, realizar las transformaciones que permitan mejorar radicalmente el funcionamiento de la Administración Pública.

Este modelo presenta al cambio como la panacea, ya que se piensa que a través de las técnicas administrativas para mejorar los diferentes procesos de la gestión pública, se obtendrá el desarrollo, principal objetivo de esta forma de administrar el gobierno. En algunos casos, se utilizan las técnicas y no las teorías y enfoque de la administración pública; así lo que se está implantando dentro del funcionamiento de las instituciones de gobierno es un modelo que parece la solución para *salir del paso* y, como lo dice en el documento mismo, *cambiar al gobierno para siempre*. Esto

¹⁷³ *Ibid.* p. 30.

significa transformar sólo la apariencia, la superficie de los llamados macroprocesos, ya que por ejemplo, en el tema de la corrupción se inició con la aplicación de un código de ética para asegurar una actuación transparente.

La Administración Pública creció sin tener un desarrollo, posteriormente se argumentó su ineficiencia y se decidió su *adelgazamiento* para entonces hablar de que los servicios públicos tienen que incrementar sus niveles de calidad, eficiencia y eficacia en su operación. Esto quiere decir, que durante ese cambio *de piel* no se crearon las bases para un desarrollo administrativo que permitiera la innovación en técnicas, ni la instrumentación de políticas para orientar ese desarrollo hacia la eliminación de funciones innecesarias que no transforman sustancialmente el resultado de esos procesos.

El modelo analizando junto con todos sus elementos, es el que se está desarrollando en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desde el año 2001, para ello se instrumenta por medio de guías técnicas, seminarios y talleres que les han permitido impregnar en las instituciones esa *filosofía* que pretende cambiar el gobierno, para tener un panorama completo en cuanto al análisis de sus variables.

El diseño de este modelo se realizó desde la oficina de la Presidencia de la República para la innovación gubernamental, esto significa adoptar el viejo mecanismo que era la planeación desde el centro, para que posteriormente se realice desde afuera. Es notorio que dentro de estas técnicas se intente impregnar a toda la Administración Pública de eficiencia, eficacia y calidad en los servicios públicos, para tener el modelo completo. A continuación se presentan los elementos que componen al mismo:

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

Cuadro No. 20

MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD GUBERNAMENTAL

Elemento	Contenido	Características
Filosofía del Gobierno	Código de ética. Política de Innovación y Calidad.	Administración Cruzada Resultados Visión y misión compartidas
Servidores Públicos	Liderazgo de calidad. Nuevos paradigmas. Movilización y participación. Facultación. Clima motivador y creativo. Desarrollo personal. Seguridad e Higiene. Equilibrio familiar.	Principal reto es la innovación Liderazgo “El gobierno del cambio” Confianza y libertad en el trabajo
Movilización y participación	Descubrir y responder a las necesidades de los servidores públicos en el proceso de cambio.	Construcción de consensos y puentes
Facultación	Implica un desplazamiento de autoridad y responsabilidad. Es un asunto de confianza y libertad.	Cambiar las cadenas de control Eliminar controles innecesarios Estructuras planas
Macroprocesos claves	Son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno. Todos los procesos son considerados como factibles de rediseño.	Se pretende que por medio de las diferentes técnicas del análisis se rediseñen los procesos para que sean eliminadas las actividades que no son necesarias.
Resultados	Presentar los resultados con valor agregado. Resultados medidos y evaluados por los ciudadanos.	Se considera a la burocracia como un obstáculo para la presentación de los resultados. Se considera cubrir las expectativas de los ciudadanos.
Fases para la innovación	Arranque. Primera fase: Encendiendo el fuego de la innovación Segunda fase: Avivando las llamas de la innovación. Tercera fase: 730 días para cambiar el gobierno para siempre.	Las fases están diseñadas a corto, mediano y largo plazo para transformar las estructuras administrativas.

Fuente: Presidencia de la República. Modelo Intragob. www.presidencia.gob.mx

3.5. Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006

Como una de las medidas más relevantes en materia de combate a la corrupción, el Gobierno del periodo 2001-2006 presentó este programa sectorial, en el cual se intenta buscar una mayor aceptación por parte de la ciudadanía a las diversas atribuciones que tienen las dependencias y entidades del gobierno federal.

El programa tiene cinco objetivos para ser desarrollados por todo el gobierno federal, los cuales son:

- “1. Prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
3. Sancionar las políticas de corrupción e impunidad.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.”¹⁷⁴

Cada uno de estos objetivos está apoyado por líneas estratégicas diseñadas para el debido control y seguimiento de los resultados de estos puntos. El tema de la corrupción no es nuevo para la Administración Pública Federal, lo que se pretendía en esa administración era involucrar a la sociedad, a usuarios y público en general en el cumplimiento de cada uno de estos objetivos.

El programa tiene ocho apartados en donde se describe la situación de ese momento (2002), el contexto en el que se presentaba y la posición de donde partían las estrategias. Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal son:

Postulados	Criterios Generales	Normas básicas
Humanismo	Inclusión	Apego a la legislación
Equidad	Sustentabilidad	Gobernabilidad democrática
Cambio	Competitividad	Federalismo
	Desarrollo Regional	Transparencia
		Rendición de cuentas

¹⁷⁴ Presidencia de la República. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial denominado: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”. México. Diario Oficial. 22 de abril de 2002. 2ª sección. pp. 24-25.

Para ello se presenta una metodología por la cual se integran los siguientes puntos: a) Análisis del marco normativo; b) Diagnóstico estratégico de la Administración Pública Federal; c) Recepción y desarrollo de propuestas de la sociedad, ponencias y nuevos proyectos; d) Definición y/o revisión de misión, visión y objetivos de la dependencia; e) Identificación de procesos y prioridades; f) Integración del programa de trabajo; g) Definición de estructura de mando y operación; h) Revisión de mejora de procesos.¹⁷⁵

El tema es de singular importancia, por el hecho de que pretende impactar en la erradicación de la corrupción, asunto prioritario ya que, desde el sexenio de 1982 – 1988, se centró la atención con la llamada renovación moral, época del Programa de Descentralización Administrativa.

Como lo comenta Sánchez: “El Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, impulsa acciones dentro del ámbito del Sector Público para mejorar el manejo transparente de los recursos públicos, fomentar la transparencia del ejercicio público y mejorar los esquemas de operación de la función pública. Faltaría entonces, que en el sector privado se emprendieran acciones de la misma manera para que permita evitar la corrupción y la impunidad en su ámbito de competencia”.¹⁷⁶

Es de particular importancia destacar que aun cuando el título menciona “Desarrollo Administrativo”, en el texto y en las estrategias no se aprecian líneas claras para llevar a cabo este punto.

Para la evaluación de la gestión pública este programa propone continuar con las líneas de eficiencia, eficacia y honestidad donde se tenía un avance desde la reforma administrativa de 1971. La línea estratégica que desde entonces se estableció, sigue siendo la principal en la que cada periodo sexenal se apoya para la modernización administrativa. Como consecuencia, estos términos son ahora aplicados para dar una mejor respuesta dentro de las instituciones públicas.

En cuanto a la evaluación de la gestión pública, el Programa establece lo siguiente:

¹⁷⁵ *Ibid.* p. 5.

¹⁷⁶ Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México.* op. cit. p. 406.

“Verificación del ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos y el apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

La comprobación del cumplimiento de los objetivos, programas y metas institucionales y sectoriales, revisando especialmente que los recursos se apliquen de conformidad con los montos y calendarios autorizados y con apego a la normatividad en la materia.

El seguimiento de la ejecución de programas sectoriales derivados del PND 2001-2006, así como el cumplimiento de sus metas y vinculando sus resultados a la atención de las demandas y necesidades de la población.

La evaluación de los avances en la ejecución de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias del gobierno federal.

El seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos presupuestarios y de resultados establecidos en los convenios de seguimiento financiero (...)

Los resultados del comportamiento de los indicadores de gestión en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, como una herramienta indispensable en el proceso de evaluación.

Los resultados de las intervenciones de otras instancias de control.”¹⁷⁷

Con estas acciones se intenta realizar una evaluación integral, para lo cual, se adicionan los indicadores que pretenden medir el avance de lo anterior. El programa adolece de una metodología y diseño de indicadores, no considera la opinión seria con la sociedad como lo pregona. Tal parece que es sólo una tentativa para continuar con la línea de modernización, olvidando totalmente el desarrollo administrativo.

3.6. Los cambios en la gestión: de la burocracia pública a la burocracia empresarial

El modelo de gestión prevaleciente se caracteriza por la orientación de los procesos hacia la satisfacción del usuario¹⁷⁸, por ello el cambio de estrategia¹⁷⁹ representa un elemento fundamental, ya que es el principal eje del proceso de actualización de la administración pública de México. El cambio hacia el gobierno empresarial pretende adoptar tecnologías como las de mercadotecnia, *benchmarking*, reingeniería de procesos y certificación ISO 9000 que resultan ser efectivas para las

¹⁷⁷ Presidencia de la República. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *op. cit.* p. 43.

¹⁷⁸ Véase el punto relativo al PROMAP.

¹⁷⁹ Véase 3.2.4. Orientar los procesos del servicio público hacia las necesidades de la población.

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

administraciones privadas¹⁸⁰, lo cual obliga a realizar lo propio con los aspectos de actualización, tecnología, equipo y conocimientos para el personal de las instituciones de gobierno. Se ha hablado del “nuevo manejo público” como respuesta a los problemas de eficiencia administrativa, ésta constituye la base por la que se pretende conducir a las dependencias y entidades del actual gobierno.

Por tanto es conveniente mencionar el contenido de ese nuevo enfoque y para ello Guerrero menciona lo siguiente:

“El menú de ofertas del nuevo manejo público es muy sencillo: en primer lugar propone desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor. En segundo lugar, plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales, en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor desarrollando el mercado en su seno. En tercer lugar, sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas. En suma, el neomanejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno o más bien, intraempresarial, que reemplazará a su agotada naturaleza burocrática”¹⁸¹.

Este tránsito se da por la argumentada ineficiencia que se tiene de las instituciones públicas. El camino fue de un manejo tradicional, burocrático a uno de tipo mercantil, conocemos la trayectoria, veamos cuál fue la gran estrategia:

A partir del periodo investigado (1971) la administración pública mexicana ha tenido cambios en cuanto a su manejo, al principio se buscaba incrementar la eficiencia y eficacia sin importar si se trataba de procedimientos vigentes; después, se desarrolló una metodología para iniciar un cambio hacia afuera, lo que ahora se pretende es reducir el manejo público hacia la obtención de resultados aparentemente más rápidos: darle mayor legitimación del acto de gobierno. Por tanto, pasar a un modelo donde se operen con técnicas de la administración privada, resultó ser un cambio difícil para la evolución del servicio público.

¹⁸⁰ Es preciso señalar que dentro de las estructuras de la administración pública, la inclusión de toda esa tecnología representa la innovación de lo que la administración (2001-2006) pretendía continuar aplicando. Cabe mencionar que después de las privatizaciones, la administración pública mexicana se reestructuró con una orientación de tipo empresarial, donde los encargados de diseñar las estrategias tenían una “visión” de la administración, donde imperaban los criterios de calidad para la satisfacción de los ahora clientes del servicio, términos que cambiaron de usuario a cliente, misión, visión, medición de la calidad, fueron introducidos en la operación de las instituciones de gobierno.

¹⁸¹ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México. Porrúa. México. 1999. p. 11.

El asenso de este nuevo manejo público se vio fortalecido por la cada vez más marcada participación de los gerentes en las oficinas públicas. Tal fue el cambio, que en las posiciones directivas se integraron personajes que diseñaron los proyectos y programas orientados a la satisfacción de sus “clientes”.

“El neomanejo público pone énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida del rendimiento y se anteponen los resultados a los procedimientos. La burocracia antaño centralizada, ahora esta desarticulada en unidades menores. El nuevo manejo público impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público, desgajando unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corporativas integradas alrededor de productos”.¹⁸²

En esto está implícito un elemento que no se tenía: la competencia. ¿Qué sucedió con las instituciones públicas cuando no se trabajaba con modelos de esta naturaleza? Aquellas instancias donde se laboraba conforme se iban presentando los requerimientos del servicio sin modernización alguna y con esquemas totalmente centralizados se encontraban herméticos, ya que no conocían las necesidades reales de la población. Ahora se tienen instancias que se ocupan de generar esa imagen de cambio e incluso consideran en sus programas la opinión de los usuarios.

La relación entre las variables de la gestión y el profesionalismo público son mutuamente incluyentes, pues son los ingredientes necesarios para hablar del avance en el esquema de evaluación del espacio público gubernamental. Existe por tanto un proceso para llegar en primer término al profesionalismo del servidor público, diseñar, instrumentar y evaluar los programas y proyectos para transformar la función pública en servicios que incrementen el nivel de vida de la población a la que se dirigen. Por tanto, ¿conviene, dadas las condiciones de la administración pública mexicana, el manejo público con una orientación de gerencia?

Un proceso que profesionalice al servicio público fue instrumentado con base en los resultados y no en las necesidades a quien va dirigido. Según las condiciones de operación de las instituciones públicas se encontró que, además de los resultados obtenidos, la instauración del nuevo paradigma implica también un nuevo enfoque de actitudes en torno al funcionamiento de las instituciones de la administración pública mexicana del siglo XXI; así como también iniciar un proceso hacia el desarrollo administrativo como condición para un servicio profesional. De esta manera se

¹⁸² *Ibid.* p. 139.

3. La Reforma Administrativa a partir de 1971 y los cambios en la Gestión Pública

pueden diferenciar las características de la reforma administrativa y las de gestión pública y así analizar el profesionalismo del servicio público.

Cuadro No. 21.

COMPARACIÓN DE DOS ENFOQUES

Reforma Administrativa (1971) Cambiar Procesos sin considerar lo siguiente:	Gestión Pública (2003) Cambiar Procesos considerando lo siguiente:
Opinión externa. Vigencia del proceso El desarrollo de las instituciones	Opinión externa Incorporación de técnicas de mercado Servicios con calidad certificada

Fuente: Elaboración propia

En el periodo de la reforma administrativa de 1971 se iniciaron los cambios en el manejo de las instituciones de gobierno con la idea de darle un orden y método a su funcionamiento, si bien no es la primera reforma dentro de la estructura gubernamental, sí consideramos importante este punto de partida ya que la reorganización que se realizó, conservó la orientación de una institución pública. Conforme pasaron las décadas, el *manejo público* se ocupó de cambiar los métodos de trabajo por la *tecnología* privada que pretendía mejorar los resultados y transformar lo público por lo privado. La gestión pública centrada en el cambio de los procesos, se apoderó de las técnicas de la administración privada para desarrollar los mismos; así las condiciones fueron establecidas desde adentro y diseñada por gerentes y no por administradores públicos.

De manera general, el siguiente cuadro muestra el proceso de instrumentación de las diferentes reformas administrativas que ha tenido nuestro país desde que alcanza su Independencia, pasando por los diferentes momentos de luchas armadas hasta consolidar sus estructuras administrativas para proporcionar estabilidad y desarrollo económico. Por ello es importante que se considere como un proceso no terminado.

Cuadro No. 22
REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

Periodo	Reforma	Características
1833	Primera Reforma Administrativa	Creación del Ministerio del Interior en sustitución de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
1853	Segunda Reforma Administrativa	Creación de Ministerio de Fomento. Posteriormente pasa a ser Secretaría de Fomento. La Administración Pública asume funciones de desarrollo económico.
1857	Tercera Reforma Administrativa	Surgimiento de la Nueva Constitución, respeto a las garantías individuales. Separación entre el Estado y la Iglesia, expedición de las Leyes de Reforma.
1917	Cuarta Reforma Administrativa	Creación de Departamentos Administrativos por medio de la Ley de Secretarías de Estado.
1917 a 1970	Quinta Reforma Administrativa	Introducción de políticas de control, sistemas de modernización administrativa para incrementar la eficiencia y eficacia.
1970 a 1976	Sexta Reforma Administrativa	Políticas para incrementar la eficacia y eficiencia, ahora buscando mayor legitimidad. Se pretendía una adaptación a la nueva realidad después del periodo del desarrollo estabilizador. Creación de la Comisión Interna de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación.
1976 a 1982	Séptima Reforma Administrativa	Se decide organizar al gobierno. Programas de profesionalización de los Servidores Públicos. Se lleva a cabo el Sistema Nacional de Planeación. Promulgación de la Primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
1982 a 2006	Octava Reforma Administrativa	Adaptación de técnicas y modelos de funcionamiento de la administración privada. Profesionalización y Certificación de Competencias Laborales de los Servidores Públicos, Certificación de la Calidad en los Servicios Públicos.

Fuente: Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa. México 2004. pp. 287-334.

Esta es la historia de las reformas administrativas de la Administración Pública de México, mismas que han servido para orientar los esfuerzos al paradigma de la calidad y de la satisfacción al ciudadano usuario de los servicios públicos. Más allá de que fuesen una moda son, en este momento, una necesidad de transformación hacia estadios de perfeccionamiento de las estructuras administrativas, con un ingrediente relativamente nuevo: la competencia tanto de las instituciones, como de los servidores públicos.

En este capítulo se demostró que el cambio de una gestión de procedimientos estuvo dirigido al cumplimiento de requisitos, donde no existía una clara definición de objetivos estratégicos que permitiera tener un camino más cercano a la satisfacción de los usuarios de los servicios. Ante la falta de ese elemento se optó por la

endoprivatización que permite tener un modelo de funcionamiento orientado a la calidad y satisfacción del usuario como estrategias para consolidar el cambio en la gestión. Así, se creyó que el modelo burocrático tradicional había dejado de ser útil y por tanto era necesario su reemplazo, el cual llegó desde la administración privada que proveyó de resultados inmediatos que eran percibidos por los usuarios, lo cual conformó un nuevo paradigma que, en apariencia, superó al anterior.

Hasta aquí se ha analizado la trayectoria de la conformación del sector público, en primer lugar las estructuras administrativas, después la consolidación de las reformas que permitieron su funcionamiento hasta llegar a la introducción de modelos, elementos y estrategias nuevas para la trayectoria pública. En el capítulo siguiente se analizará el comportamiento de la profesionalización como elemento central en el objeto de estudio aquí planteado.

CAPÍTULO 4 EL SERVIDOR PÚBLICO COMO AGENTE DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Analizar el proceso de profesionalización dentro del Servicio Público mexicano, significa establecer mecanismos de adecuación para llevar a cabo todas las acciones que permitan dotar de los elementos tangibles a un servidor público a fin de que realice sus actividades con mayor calidad, eficiencia y eficacia. ¿Cuáles son las condiciones que permitieron el surgimiento de la carrera administrativa? ¿Cuáles fueron las condiciones prevalecientes para que la profesionalización, como factor de estabilización laboral, sea posible desde las dependencias de la Administración Pública?

Para que los servidores públicos fueran profesionalizados fue necesario consolidar las estructuras orgánicas dentro de las dependencias, por un lado, conformar las Secretarías y su relevancia dentro del aspecto político y si se considera que la profesionalización de los servidores públicos no fue un elemento estratégico para los diferentes gobiernos, entonces se puede entender que la conformación de las instituciones políticas era un factor central para el control gubernamental.

La función de este capítulo es analizar la trayectoria de la profesionalización del gobierno federal, desde la implantación de los primeros intentos hasta la definición de las condiciones previas a la aparición del modelo del Servicio Profesional de Carrera.

Aquí se analiza cuál ha sido la trayectoria de la profesionalización de los servidores públicos, así como la prestación de servicios con estándares mínimos de calidad. Tener acciones tangibles constituye la condición para que exista gobernabilidad en el ejercicio de la función pública, por ello, estudiar esta relación es el punto central de este capítulo, para esto se utilizarán los conceptos teóricos ya estudiados.

Analizar los avances de los modelos de Servicio Civil que en forma reciente se han establecido en México, es otro elemento fundamental de este capítulo, que tiene como finalidad estudiar sus componentes y considerar sus principales aportaciones para destacar elementos como la iniciativa, el profesionalismo, los méritos y las posibilidades de hacer carrera administrativa.

4.1. La trayectoria de la Profesionalización de los Servidores Públicos en el Gobierno Federal

Para estudiar la trayectoria de la profesionalización de los servidores públicos desde finales del siglo XVIII hasta los primeros años del XXI, es necesario detectar los avances que en la materia se han tenido para, posteriormente describir los modelos de servicio vigentes.

En la instrumentación de las acciones de profesionalización como condición para la existencia de gobernabilidad, debemos considerar lo siguiente.

- a) Mientras no se tengan servidores públicos profesionalizados, tendremos poca capacidad de respuesta de las instituciones públicas para atender a la sociedad.
- b) Esto ocasionará mayores demandas sociales que tendrán repercusiones en la estabilidad y gobernabilidad de las instituciones mismas.

Tener un servicio público profesionalizado permitirá un desarrollo institucional con mejores perspectivas de fortalecimiento administrativo, para lo cual es imprescindible que se haga desde el ingreso al sistema, conforme a las nuevas necesidades del servicio.

Ahora se realizará un análisis desde los orígenes de la profesionalización, lo cual significa partir desde el mismo punto, el periodo de las reformas borbónicas, ya que éstas también incluían un aspecto totalmente innovador y era la capacitación de los empleados al servicio de la corona. Con el tiempo se introdujeron en las instituciones elementos como procesos de selección de personal y desarrollo profesional. Pasamos de una situación totalmente empírica, en donde las actividades se realizaban conforme se pensaba era lo correcto, a otra en la que fueron introducidas acciones de capacitación para provocar mejores resultados en beneficio de la corona española y no hacia el usuario; esto también constituye un cambio, ya que en ese periodo el servicio se destinaba la propia corona española y no como hoy se conoce, al usuario del propio servicio.

En el inicio de la nación independiente a los empleados que eran ocupados en la Secretaría de Cámara virreinal, al iniciarse el año 1822, no les fueron considerados

sus derechos y en consecuencia los avances antes realizados se perdieron. Elementos como la propiedad del empleo, experiencia, capacidad y lealtad al gobierno virreinal, no tuvieron lugar cuando el proceso de independencia y su posterior reconocimiento terminó con esos avances. Por tanto en aquella Secretaría los cambios hacia una profesionalización eran un camino que aparentemente serviría para incrementar la eficiencia en la operación de esta estructura administrativa.

La profesionalización de los servidores públicos se desarrolló conforme a lo establecido y junto con la extinción del carácter de propiedad del empleo, las condiciones de funcionalidad cambiaron:

“El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impulsó criterios al servicio público hasta entonces desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido un efecto regresivo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.”¹⁸³

Esta facultad que se le otorgó al Presidente de la República contribuyó a terminar con la carrera administrativa; sin embargo, es preciso comentar que los servidores públicos de primer nivel tenían que cambiar cuando el titular del Ejecutivo lo hiciera, de lo contrario los distintos grupos que se disputaban el poder tendrían un obstáculo para la consolidación de las grandes líneas de gobierno, como fue el caso de los liberales y conservadores.

Con el paso del tiempo, las condiciones para la existencia de la carrera administrativa fueron presentándose a favor de su extinción, ya que la remoción, los ascensos basados en el favoritismo y la nula evaluación de sus miembros ocasionó que para 1855 la carrera se extinguiera con la supresión del Montepío de Ministros y de Oficinas:

“El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México Independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente se decretó la amovilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor para un país. La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente los relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del Gobierno, se ajustaban a las normas del trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración

¹⁸³ *Ibid.* p. 444

pública. Existía pues, un código de conducta que fue abolido con la extinción de la carrera administrativa.”¹⁸⁴

Con la trayectoria que tuvo la conformación de las estructuras administrativas para el funcionamiento del servicio público en el siglo XIX, las condiciones para que se pudiera instaurar un servicio civil eran escasas, ya que primero era la pacificación del país, luego la consolidación de las instituciones públicas y al final, hablar de la existencia de un servicio civil.

Es de particular importancia analizar que en el periodo del segundo Imperio de Maximiliano se decreta, el 16 de septiembre de 1865, la creación de la Escuela Imperial de Servicios Públicos, con el objeto de “formar individuos instruidos, capaces de desempeñar debidamente los diversos empleos del ejército y las diferentes funciones civiles del Imperio.”¹⁸⁵. Con esto se estableció una institución que formaría a los empleados públicos en las diferentes actividades que requería el sector público para poder funcionar adecuadamente; sin embargo también era de esperarse que con el triunfo de la Reforma todo cuanto tenía el imperio se suprimiera y por tanto, no fue reconocido por el gobierno de Juárez.

Es hasta el año de 1922 cuando se constituye la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), donde se agrupaban los servidores públicos, esta organización fungía como una congregación profesional de servidores públicos para mejorar las condiciones laborales, como la cesantía, jubilación o deceso, con el propósito de optimizar su situación laboral y tener protección social.¹⁸⁶

El tema de la profesionalización de los servidores públicos empezaba de nuevo a tomar fuerza, razón por la que era indispensable la existencia de cuando menos las reglas básicas del ingreso. Junto con esto, las instituciones de la Administración Pública se transformaron conforme se expandían las atribuciones del Estado, lo cual significó que las dependencias se especializaron cada vez más en sus funciones.

Estos cambios determinaron que se requiriera de más personal, con distintos perfiles, en todos los ramos que se iban creando; sin embargo para 1922, con la creación de

¹⁸⁴ *Ibid.* p. 450-451.

¹⁸⁵ Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. T. III. Decreto de creación de la Escuela Imperial de Servicios Públicos. Palacio de México. 16 de septiembre de 1865. México. p. 665.

¹⁸⁶ Ver Haro Belchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Porrúa. México. 2000. pp. 46-47.

la CNAP, los empleados públicos tenían la posibilidad de obtener mejores condiciones laborales, ya que a diferencia del periodo de Díaz, en esta ocasión el Presidente de la República apoyaba esta organización.

En 1924 se creó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, cuyo principal objetivo fue asociarse en toda la República para defender los derechos laborales pues se percibían vulnerados. Así dentro de aquél Departamento de Contraloría se definieron los requisitos de ingreso y se inició un proceso de capacitación para reformar el sistema de ingreso al servicio.¹⁸⁷

Otro hecho importante resultó ser la expedición en 1925 de la Ley de Pensiones Civiles de retiro. En 1934 se estableció un acuerdo presidencial sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil¹⁸⁸ que determinaba su instauración por tiempo limitado, hasta el 30 de noviembre del mismo año.

Posteriormente se hizo la distinción entre empleados de base y de confianza en 1934. A los primeros se les dotó de seguridad jurídica que consistía en la inamovilidad laboral y prestaciones sociales; por su parte, a los segundos se les asignaron remuneraciones mayores a cambio de la inestabilidad en su empleo. Fue hasta 1941 cuando se presentó un proyecto de estatutos, realizado por el Partido Nacional Revolucionario, el cual consideraba la misma distinción para el personal público.

El resurgimiento del modelo de servicio civil como parte fundamental del funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública se presentó cuando la etapa armada prácticamente había concluido y las instituciones estaban consolidadas para ello era necesario contar con un sistema que permitiera la profesionalización de todos los servidores públicos para que se pudieran tener las condiciones mínimas de eficiencia y eficacia.

En lo correspondiente al análisis de la separación entre personal de base y confianza, se limitó a los primeros el ascenso a los niveles superiores, por lo que la carrera administrativa sólo estuvo vigente por algunos meses, mediante el decreto de 1934. Tiempo después, en 1938 Cárdenas expidió el Estatuto de los Trabajadores al

¹⁸⁷ Guerrero, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez. op. cit.* p. 454.

¹⁸⁸ Haro Belchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas. op. cit.* p. 48.

Servicio del Estado, que define quienes son trabajadores del Estado, lo cual le permite distinguir entre quienes son de base y confianza. En éstos últimos se hizo énfasis en los diferentes niveles, señalando que comprendían fundamentalmente desde director general hasta el actual nivel de enlace, mismos que están incluidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera vigente.

“El estatuto expedido por el presidente Cárdenas especificó quienes eran los trabajadores del Estado y estableció sus derechos, pero no definió mecanismos de selección de candidatos a ocupar los cargos públicos (como sí lo pretendiera hacer el acuerdo de su antecesor). [...] De tal manera que los trabajadores estatales fueron agrupados en la Nueva Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que pasó a formar parte del Partido de la Revolución Mexicana.”¹⁸⁹

En 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reafirmó el derecho de inamovilidad para los trabajadores de base, esto significó que se establecieran las prácticas que durante muchos años se utilizaron para otorgar asensos a los niveles superiores; la forma de llegar a ello era por la libre designación, así también su remoción se encontraba en la discreción o criterio de su superior inmediato o grupo político al que perteneciera. En ese mismo año, el personal ocupado dentro de la Administración Pública creció sustancialmente, ya que al aumentar su tamaño el sector público requería de un mayor número de empleados y éstos habían sido seleccionados por sus capacidades, actitudes, experiencia y conocimientos, en el mejor de los casos eran miembros del grupo gobernante, en otros bastaba con tener un pariente, amigo o conocido para que existiera la posibilidad de ingreso; aunado a esto, no se tenían mecanismos serios de reclutamiento y desarrollo de personal.

Diferentes ordenamientos surgieron para estructurar administrativamente el servicio público como se describe en las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal:

“En 1962 un segundo acuerdo subraya los criterios para estudiar las modificaciones que requería la administración pública. El 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del subsecretario, la Comisión de Administración Pública, (...), y se señalaron como objetivos los siguientes:

- 1) Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con

¹⁸⁹ García Ruiz, José Luis de Jesús. “Retos y condiciones para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México”. Documento de Trabajo No. 50. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1997. p. 16.

- justicia social.
- b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental.
- 2) Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan”.¹⁹⁰

Como era de esperarse estos objetivos se materializaron en cuanto al personal. En la actualización del catálogo de puestos, que más bien se trataba de un listado con requisitos mínimos de los niveles y puestos que existían en el gobierno federal. Una vez más la profesionalización no aparecía en forma protagónica, incluso nuevamente se dejó de lado ya que, como se comenta en las Bases:

“Los objetivos de la administración de recursos humanos no están definidos en forma clara y precisa y, por tanto, se carece de una política de personal congruente que comprenda desde el ingreso hasta la separación del servidor público y que abarque todas las situaciones de ascensos, promociones, traslados, compensación, estímulos y desarrollo, entre otras, que se suscitan en la relación entre el Estado y sus servidores.”¹⁹¹

Llama la atención que sea en las mismas bases del programa donde se manifieste la inoperancia de los objetivos, ya que al hacerlos operativos se creó el Centro Nacional de Capacitación dependiente del ISSSTE en 1971; sin embargo es preciso aclarar por qué se considera esa inoperancia, se creó este centro que proporcionaba cursos que no estaban ligados a los objetivos estratégicos de cada dependencia o entidad. Como primer paso era correcto dar inicio a las acciones de esta naturaleza, pero no fueron concretados por sistemas rigurosos de selección que fortalecieran los avances, por tanto la capacitación es parte de la profesionalización pero no son sinónimos.

Así las cosas, la estrategia fue hacer un diagnóstico para conocer las condiciones de la administración de personal, y como se menciona en las bases, se crearon los comités técnico consultivos de Unidades de Recursos Humanos y Unidades de Capacitación, que junto con las Unidades de Organización y Métodos y de Programación fueron parte del programa de reforma administrativa iniciada en 1971, con ello, “(...), se establecieron normas y lineamientos para la reestructuración de los

¹⁹⁰ Secretaría de la Presidencia. Coordinación de Estudios Administrativos. Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. México. 1978. p. 25.

¹⁹¹ *Ibid.* p. 135.

catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, regularización y normalización de remuneraciones y estructura escalafonaria, entre otros.”¹⁹²

Se daba inicio a la integración de un catálogo compuesto por una serie de requisitos y funciones que cada empleado debía cumplir de acuerdo a su nivel de responsabilidad; de esta forma se dio inicio a una reforma de esta importante función. El primer paso presentó resultados cuantitativos aunque se quedó corto al no considerar una formación profesional de servidores públicos que estuviera orientada a los objetivos estratégicos de la institución y hacia la atención al usuario.

A pesar de ello, dentro de la Administración Pública fue el momento más propicio para tener un servicio profesional. Se lograron grandes avances pero no se dio el siguiente paso, ya que con el conflicto estudiantil de 1971, nuevamente la prioridad fue lo político antes que lo administrativo.

En 1965 la Comisión de Administración Pública realizó un diagnóstico en materia de recursos humanos, en su informe menciona:

- “Carencia absoluta de una política general sobre la materia.
- Falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario.
- Ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos.
- Indefinición de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de Administración de Personal.
- Inadecuado sistema de análisis de puestos y catálogo de empleos.
- Carencia de un tabulador de sueldos sobre bases técnicas para asignar las remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
- Compleja e inoperante estructura de remuneraciones, propiciando irregularidades en la política salarial.
- Sistemas escalafonarios deficientes.
- Heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.”¹⁹³

Con este panorama, no se estableció la posibilidad de poder profesionalizarse y que esto sirviera de incentivo para desarrollar una carrera administrativa, ya que como los trabajadores de base no podían ingresar a los niveles superiores por medio del escalafón, se obstaculizó su desarrollo. Esto contribuyó a que se acentuaran vicios como la baja productividad, ineficiencias en la prestación de los servicios públicos, desplazamiento en la capacidad para atender a la población cada vez en aumento y nula motivación al personal de base para su desarrollo.

¹⁹² *Ibid.* p. 77.

¹⁹³ Haro Belchez Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas op. cit.*

En 1972 se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal integrada por “representantes de los titulares de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”¹⁹⁴ Con esta instancia se pretendió llevar a cabo la profesionalización de todos los trabajadores del Estado, por medio de los Acuerdos presidenciales de 1971 y 1976, se establecieron las bases para promover la mejor capacitación administrativa y profesional con la implementación de acciones conducentes a iniciar el proceso de profesionalización de los servidores públicos.

Las propuestas estaban muy relacionadas con proporcionar a todos los trabajadores de base los elementos necesarios para el incremento de la eficiencia y eficacia que se definieron en la Reforma Administrativa de 1971; sin embargo, para el personal de confianza inicialmente no se fijaron las condiciones para que pudieran alcanzar su profesionalización, ya que se carecía de criterios homogéneos para establecer tales propósitos.

En la conformación de un nuevo esquema para la administración del personal público, las políticas se especializaban aún más, así en el periodo 1971-1976 se llevaron a cabo las medidas correctivas de carácter inmediato que se requerían para este propósito, los objetivos eran:

“Coadyuvar a la solución de los aspectos más críticos de la problemática mediante:

- a) La creación de los mecanismos normativos, asesores y operativos necesarios tanto a nivel de cada dependencia como para el sector público en su conjunto.
- b) El diseño e implantación de sistemas administrativos integrales de personal en cada una de las distintas dependencias del sector descentralizado.
- c) El diseño e implantación, en su caso, de un sistema administrativo integral de recursos humanos para el sector central.”¹⁹⁵

En este periodo, la Administración Pública mexicana tenía los lineamientos de una reforma administrativa encaminada hacia la atención de los problemas que se presentaban en cuanto a la eficiencia y eficacia en el funcionamiento de las

¹⁹⁴ Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Memoria. 1973-1976. México. p. 16.

¹⁹⁵ Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. 1971-1976”. México. 1977. p. 138.

instituciones del servicio público.

Estos tres objetivos pretendieron dar un mayor impulso hacia el diseño de un sistema de Administración del Personal Público, que diera respuesta a los problemas de definición, tanto de la carencia de personal apto para el desarrollo de sus funciones, como para transformar los resultados que la sociedad esperaba de ellos.

En 1975 se realizó un censo de personal ocupado en toda la Administración Pública; posteriormente se le atribuyen funciones de administración de personal a la Secretaría de Programación y Presupuesto por medio de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. Esto se reflejó en lo siguiente:

“Los esfuerzos primordiales de SPP se centraron en el bienio 1980-1981 en el establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados, así como la implantación de sus instrumentos básicos: los catálogos de puestos y el tabulador de sueldos.

Al respecto, si bien es cierto que con este esfuerzo se pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, propiciando el establecimiento de mecanismos eficaces de reclutamiento, selección e inducción de personal, fundamentando técnicamente la política salarial de Estado basada en remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades iguales, olvidó por completo la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado: la implantación del servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición a la administración, que rechazara por completo el actual *spolis system* o sistema de despojo que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político de momento o a la militancia partidista.”¹⁹⁶

Con este panorama, las condiciones no eran tan diferentes a las del siglo XIX. En general, el personal ocupado seguía careciendo de los requisitos mínimos de ingreso, con un catálogo de puestos por nivel de responsabilidad y describiendo las funciones como si se trataran de las mismas en cada una de las dependencias.

En 1983 se creó la Dirección General de Servicio Civil dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, posteriormente en ese mismo año, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Para 1985 se inició la reducción de las estructuras orgánicas en toda la Administración Pública Federal, lo que impactó de manera directa al personal ocupado, ya que se cancelaban las plazas generadas al separarse del servicio, lo que implica el inicio del despido masivo de personal.

A partir de ese año, dentro de la Administración Pública se inició la creación aislada

¹⁹⁶ Haro Belchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas. op. cit.* p. 59

de sistemas de servicio civil, para ello se consideraban la normatividad, mecanismos de ingreso, ascenso, desarrollo y separación del servidor público; uno de los primeros modelos creados, fue el de la Comisión Nacional del Agua que será analizado más adelante.

Los avances en la trayectoria de la profesionalización surgieron por la necesidad de transformar el servicio público desde los años sesenta. La lógica fue que después de la creación del ISSSTE, la modificación constitucional en 1960, la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, la reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos en 1971, la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en 1983 y la aparición entre 1989 y 2004, de cuando menos doce modelos de servicio civil dentro del gobierno federal, fueron abonando el terreno para la aparición del modelo de servicio profesional vigente (2003) como instancia aglutinadora orientada al desarrollo de las capacidades laborales, esta vez las condiciones políticas no abortaron esa posibilidad, de esta forma los servidores públicos recibieron los recursos administrativos que requerían para el ejercicio de sus funciones.

En el periodo 1995-2000, el Programa de Modernización de la Administración Pública impulsó la instauración del servicio civil, la dignificación del servidor público y su profesionalización, lo cual representó un avance significativo, ya que permitió iniciar el proceso para que se llevara a cabo una reforma en la administración del personal público por medio del cual se orientaron las acciones hacia la mayor capacitación y actualización de los servidores públicos, con la idea de integrarlos a sus responsabilidades en mejores condiciones.

El gobierno federal aplicaba una política de despido de personal mediante los programas de retiro voluntario que pretendían reducir sustancialmente la nómina, aunque fuera un ahorro mínimo; como característica particular de estos programas, que en ese sexenio se implantaron, el personal despedido resultó ser en su mayoría aquel que se contrató sin un sistema de ingreso que realmente detectara sus capacidades para cumplir con las funciones encomendadas.

Con base en lo anterior se elaboró el siguiente cuadro que ilustra la trayectoria que ha tenido la profesionalización. Es preciso aclarar que se muestran los hechos más significativos que permitirán darle mayor énfasis a la variable que estamos

analizando¹⁹⁷.

Cuadro No. 23
**EFEMÉRIDES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE
 LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO**

Año	Evento
1742	Francisco Fernández de Mollinedo es nombrado Secretario del Virrey, lo que después sería la Secretaría de Cámara Virreinal. Se tomó como base su honorabilidad y experiencia.
1763	Es instituido el Montepío de Viudas y Pupilos del Ministerio. Protege a las viudas e hijos de los servidores públicos.
1789 – 1790	El segundo Conde de Revillagigedo, virrey de la Nueva España, ordena el levantamiento de un censo de servidores públicos.
1824	Con el establecimiento de la República Federal se inicia la extinción de la carrera administrativa, debido a que la federación y los Estados designan a los servidores públicos con criterios diferentes.
1828	Principia la etapa de ingreso al servicio público sin poner atención en las aptitudes del personal, únicamente en que se tuviera alguna relación familiar o de otro parentesco.
1829	Se establece el recurso de cesantía para los servidores públicos. Cesan a quienes no tenían puestos vitalicios.
1833	Se autoriza al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza.
1837	El gobierno dispuso que se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación o a quienes disfrutaran de una licencia temporal. Se inició la empleomanía, vivir de los empleos ya que se creaban empleos sin ningún filtro de requisitos de ingreso.
1847	Supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcional ex officio. Se establece la amovilidad de los empleados entrantes.
1848	Supresión de la propiedad de los empleos, contrario a lo que se pensaba, que la propiedad se instituyó para garantizar a la Administración Pública buenos empleados.
1852	Se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir la nómina. Ese mismo año se decretó la cesantía y la prohibición de que los empleados recibieran dos o más sueldos.
1855	Supresión de los cargos de propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento. Extinción del Montepío de Ministros y Oficinas.
1865	Decreto del Emperador Maximiliano para establecer una Escuela Imperial de Servicios Públicos, donde se formaban individuos capaces de desempeñar debidamente los diversos empleos del Imperio.
1887	Díaz Rugama escribe la Guía práctica para los empleados civiles en la República Mexicana, para facilitar la formación de los servidores públicos.
1905	Se forma la Escuela de Comercio y Administración, aquí se estableció la carrera de perito empleado de la Administración Pública.
1906	Se pretendió instituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales, pero el Presidente Díaz se opuso.

¹⁹⁷ Durante el periodo de 1983 a 1995 surgen algunos modelos de servicio civil como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la carrera judicial (1995) el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI (1997), el Servicio Profesional Agrario (1994), el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con la carrera magisterial (1993), el Sistema de Especialistas en Hidráulica (1989), mismos que analizaremos más adelante.

Como se podrá observar dentro de estos modelos empieza a tomar fuerza la relación entre profesionalización y la permanencia en el cargo.

4. El Servidor Público como Agente de la Profesionalización

Año	Evento
1917	Se presentó al Congreso Constituyente un proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación.
1920	Se constituyó la Escuela Superior de Administración Pública, para formar amplia y científicamente a los servidores de ésta.
1922	Se constituyó la Confederación Nacional de la Administración Pública, cuyo propósito fue fungir como una congregación profesional de servidores públicos.
1923	Se implantó la carrera administrativa en San Luis Potosí y se constituyó la Comisión del Servicio Civil.
1924	Se establece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales.
1925	Se expidió el Acuerdo que ponía en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, dentro de éste se pretendía restringir plazas y reglamentar el sistema de ingreso. Se publicó la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.
1934	Se decretó el establecimiento del Servicio Civil, vigente ese año, como respuesta a las demandas de los empleados públicos.
1935	El Partido Nacional Revolucionario propuso la creación de la carrera administrativa a través del diseño de un proyecto de Ley del Servicio Civil.
1938	Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Reformado en 1941.
1942	Se publicó la obra: La Administración Pública en México de Lucio Mendieta y Núñez, hace alusión a la necesidad del Servicio Civil y analiza los alcances del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
1960	Se reformó la Constitución para crear el apartado "B" del artículo 123.
1963	Se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.
1971	Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos. Se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa en el ISSSTE.
1973	Se estableció la semana laboral de cinco días de trabajo por dos de descanso.
1983	Se publicó el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
1998	El Partido Revolucionario Institucional presentó en el Senado la propuesta de iniciativa de la Ley del Servicio Civil.
2000	Fue publicada la Ley del Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal.
2003	Se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Fuente: Este cuadro fue elaborado con base en la información proporcionada en los siguientes textos:
 Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos. Num. 50. México. 2003. pp. 149-163.
 Haro Belchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Porrúa. México. 2000. pp. 46-47.
 Chávez Alcázar, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Edición Impresos Estrella. México. 2ª ed. 1987. pp. 43-81.
 Trueba Urbina, Alberto; Trueba Urbina, Jorge. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*. Porrúa México. 1996.

La trayectoria de la profesionalización del servidor público del Gobierno Mexicano, fue a favor de los intereses del momento así, por ejemplo, cuando no se tenía suficiente presupuesto se optó por el despido; por otra parte, también se realizaron acciones para capacitar a personal; escasa posibilidad de ascenso por la vía de mérito, ya que el personal de base tiene un escalafón que resulta inoperante para las necesidades actuales, pues con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, las condiciones para que se dé la carrera administrativa son totalmente distintas a las

señaladas por instrumentos de ascenso como ese.

4.2. Los actuales modelos de Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, otros Poderes Públicos, Organismos Autónomos y el Gobierno del Distrito Federal

Para comprender con exactitud el proceso actual en cuanto a la instauración del Servicio Civil de Carrera, resulta conveniente analizar los modelos actuales, que operan en las diferentes dependencias federales, Cámaras de Diputados y Senadores, Gobierno del Distrito Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismos que representan avances significativos para iniciar los cambios necesarios para darle un impulso a la profesionalización de los servidores públicos.

Así, los avances repercuten en el desempeño de las instituciones, por ejemplo en la prestación de los servicios públicos, la eficacia, la atención oportuna y, con ello, se incrementa la legitimidad que se requiere para establecer los cambios en la Administración Pública. En este punto del capítulo se pretende demostrar que aun cuando existen modelos de servicio civil, éstos no reflejan las necesidades que el servicio público mexicano del siglo XXI requiere y es el desarrollo de competencias, tanto laborales como institucionales. ¿Qué elementos nos proporcionan estos modelos para el desarrollo de la profesionalización dentro de las instituciones de la Administración Pública? Como respuestas a este cuestionamiento se describen doce modelos ilustrativos para demostrar que algunos carecen de los elementos antes mencionados.

Estos modelos de Servicio Civil tienen como característica común impulsar el desarrollo de las acciones de profesionalización, así conforme se avanza en cada etapa, las posibilidades de hacer carrera están basadas en la evaluación del desempeño con estándares que reflejen la profesionalización del personal. Cabe mencionar que estos modelos no se encuentran en la totalidad de las instituciones del gobierno federal, lo que significa que con la Ley del Servicio Profesional de Carrera se inicia una etapa totalmente nueva en la materia. También es importante especificar que para algunos casos se analiza la Ley, Estatuto o Reglamento que corresponda para el desarrollo y aplicación del servicio civil en la Administración Pública de México.

4.2.1. El Sistema de Especialistas en Hidráulica

El origen de este sistema se remonta a 1989, cuando por decreto presidencial publicado el 16 de enero de ese año se creó la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Como consecuencia de esto se trasladaron los recursos y personal de la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, que agrupaba a 37,540 trabajadores de los cuales sólo el 9% contaba con una formación académica profesional¹⁹⁸, por ello la necesidad de instaurar un sistema que profesionalizara a sus empleados resultó impostergable. Sin embargo, en el contexto histórico no se contaba con algún referente similar que permitiera darle salida a tal problema, ya que aun cuando se había instituido la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, todavía no se instauraba de acuerdo a los requerimientos de las instituciones públicas, como lo hace ahora la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

El concepto del Sistema de Especialista se consideró como “(...) aquellos profesionistas calificados de diversas áreas del conocimiento, para realizar tareas sustantivas dentro de la CNA, (...)”¹⁹⁹ Para fortalecer este sistema fue necesario instrumentar un proceso de reclutamiento y selección conforme a los requerimientos de la organización. Es destacable que el ingreso y permanencia en este sistema es por medio de los procesos comunes que consisten en exámenes de conocimientos, estudios realizados, evaluaciones psicométricas y la experiencia, sin mediar concurso público abierto.

En cuanto a la evaluación del desempeño se realiza según lo determine el superior inmediato, los factores a evaluar son cuatro, conforme lo establecen las propias necesidades de la CNA:

“Son cuatro los factores de evaluación que se califican conforme a una estructura de puestos que permite obtener hasta 362 puntos.

- La modificación académica y actualización, que asigna un máximo de 50 puntos.
- La responsabilidad y el logro de metas que le otorga 84 puntos máximo.
- El desempeño del trabajo, que como la parte medular asigna un máximo de 176 puntos, calificados mediante 44 reactivos orientados a medir aptitudes y habilidades mostradas por el

¹⁹⁸ Guerrero Villalobos, Guillermo. “Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional de Agua, un programa de Servicio Civil de Carrera Implantado en 1990”. Revista de Administración Pública No. 103. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1999. p. 87.

¹⁹⁹ *Ibid.* p. 88

- especialista de acuerdo con las exigencias de su actividad específica.
- Y por último, la capacidad técnica que otorga 52 puntos como máximo.²⁰⁰

Esta estructura le permite al servidor público de carrera desarrollarse y así, ir ascendiendo en su trayectoria, no se precisa en qué consiste la profesionalización y la forma en que hacen los movimientos verticales del personal. Finalmente mencionaremos que la información consultada fue el decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua, debido a que el documento donde se describe el sistema de especialistas no contiene mayores elementos, como la capacitación, evaluación del desempeño, promoción y desarrollo profesional. Estas variables se aplican con base en el reglamento correspondiente, por lo que el mejoramiento se percibe en mecanismos de selección más estrictos, lo que técnicamente provocará la mejora en la institución debido a la formación de especialistas en la materia.²⁰¹

4.2.2. El Programa Nacional de Carrera Magisterial

Como una de las medidas para mejorar el Sistema Educativo Nacional, la Secretaría de Educación Pública estructuró el Programa de Carrera Magisterial, un sistema de promoción horizontal dirigido a los maestros de educación básica, el cual se inicia a partir de 1993 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Como lo establece el decreto “La carrera magisterial dará respuestas a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño

²⁰⁰ Espinosa Garibay, Alejandro. “El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001 pp. 88-89.

²⁰¹ Este modelo de servicio civil no consideró la posibilidad de factores como los perfiles de puestos basados en las competencias, la capacitación, dirigida hacia los objetivos institucionales, como se requiere en la actualidad.

profesional y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.”²⁰²

Este sistema de promoción horizontal le permite al docente perfeccionar sus habilidades para la impartición de los conocimientos dentro del aula, la posibilidad de participar en los cursos de carrera magisterial, los cuales ayudan a actualizar los conocimientos que el maestro requiere para cumplir con las necesidades del servicio que consisten en el desarrollo de habilidades que permitan una práctica docente que promueva aprendizajes significativos.

Como instancia normativa también existen los lineamientos Generales de Carrera Magisterial los cuales establecen los objetivos siguientes:

“Coadyuvar a elevar la calidad de la Educación Nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.

Estimular a los profesores de Educación Básica que obtuvieron mejores logros en su desempeño.

Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de Educación Básica.”²⁰³

Con estas líneas estratégicas la Comisión Nacional instrumentó el Programa; cabe señalar que esta instancia es el máximo órgano de decisión que supervisa y evalúa el desarrollo de todas las actividades programadas en beneficio del docente. Se integra por el Coordinador Nacional de Carrera Magisterial, representante de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y por el Secretario de Carrera Magisterial representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); dos secretarios nombrados por la SEP y otro del SNTE.

Es importante señalar que la incorporación a la carrera magisterial se hace en forma voluntaria e individual y los profesores participan en los eventos académicos que les son señalados como cursos, talleres, seminarios que permiten definir sus niveles de conocimiento, siempre encaminados a mejorar su desempeño. Participan los profesores desde nivel de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, internados, educación indígena, artística, especial y centros de formación para el trabajo.

²⁰² Secretaría de Educación Pública. Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de mayo de 1992. p. 14.

²⁰³ Secretaría de Educación Pública. Comisión Nacional SEP-SNTE. Lineamientos de Carrera Magisterial. México. 1998. p. 6

Los niveles de estímulos salariales son cinco A, B, C, D, E y los docentes inician su carrera en la letra A, aquí la diferencia consiste en la percepción salarial, ya que las funciones no cambian. Los factores que se consideran para los movimientos son: “antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación, desempeño profesional, aprovechamiento escolar, desempeño escolar y apoyo educativo, también existen tres vertientes la primera para docentes frente a grupo, la segunda para personal directivo y de supervisión, la tercera para personal docente que realiza actividades técnico pedagógicas”.²⁰⁴ Para cada vertiente son asignados diferentes puntajes para poder ser ascendido. La evaluación consiste en la integración de factores como son antigüedad, grado académico, preparación profesional, aprovechamiento escolar, desempeño profesional y apoyo educativo, todo esto deberá sumar 100 puntos como máximo. El cumplimiento de estos requisitos hace que el docente que pueda ser ascendido, lo que le representa mejores beneficios económicos.²⁰⁵

Este programa constituye un avance significativo para el mejoramiento de la educación, ya que al iniciarse los cursos programados para la actualización docente estuvieron dirigidos al desarrollo de habilidades, lo que permitió a los profesores apropiarse de los recursos didácticos en beneficio del alumnado.

Este modelo de servicio civil horizontal lo que realmente proporciona es un aumento de las percepciones económicas al tiempo que permite la actualización de conocimientos que son de utilidad para la planta docente. Llama la atención que sea únicamente la SEP la que se encargue de esta actividad, sin que el sindicato tenga una participación real, así se promueve la participación del personal considerando su orientación o especialización en la asignatura que imparten, resulta ser un sistema donde el personal participa para obtener un beneficio económico.

4.2.3. El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación

Para el análisis del Servicio de Carrera dentro de la Procuraduría General de la República, se utilizó la Ley Orgánica correspondiente, publicada el 10 de mayo de

²⁰⁴ Valdez Mejía, Miguel Ángel. “El programa de carrera magisterial”, en *El Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas. Memoria del seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.2001 p. 93.

²⁰⁵ Según lo marcan los propios lineamientos de carrera magisterial. *op. cit.* p. 34

1996 en el Diario Oficial de la Federación, que en su artículo 32 define lo siguiente:

“El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación comprende lo relativo a Agente del Ministerio Público de la Federación y Perito, así como el de carrera policial de Agente de la Policía Judicial Federal (...)”²⁰⁶

En este artículo también se menciona que este será el medio por el cual el personal permanecerá en sus puestos, al igual que se definen los criterios como los de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; funciona bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad. La forma en que los agentes del Ministerio Público ingresan es por medio de un examen de conocimientos para, si es el caso, obtener nombramiento por dos años, al término del cual si el desempeño es satisfactorio obtendrán uno definitivo.

En el modelo de Servicio Civil y como eje del proceso se encuentra el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio, se integra por:

- I. “El Procurador General de la República;
- II. Dos Subprocuradores de la estructura centralizada;
- III. El Oficial Mayor;
- IV. El Contralor Interno;
- V. El Visitador General;
- VI. El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- VII. Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio;
- VIII. Dos Agentes de la Policía Judicial de la Federación de reconocido prestigio;
- IX. Dos peritos de los Servicios Periciales de reconocido prestigio;
- X. Los demás funcionarios que determine el reglamento o el Procurador.”²⁰⁷

Para su funcionamiento el Consejo se auxilia en comités de zona, los cuales se integran por los funcionarios designados que directamente sean involucrados conforme el área geográfica en donde se realicen los trabajos de profesionalización.

En cuanto al procedimiento de profesionalización, se realiza basándose en la antigüedad, la ausencia de sanciones administrativas y la existencia del concurso de oposición, que consiste en un examen de conocimientos. El reglamento define los

²⁰⁶ Procuraduría General de la República. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Diario Oficial de la Federación. México. 10 de mayo de 1996. p. 28.

²⁰⁷ *Ibid.* art. 40 p. 29

movimientos, reglas y medios de profesionalización, que se traduce en capacitación y desarrollo de habilidades para el puesto a desempeñar, los tópicos son de adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento y separación de servicio, además de un proceso de evaluación que determina la trayectoria del personal.

El modelo de Servicio Civil funciona desde 1996, haciendo hincapié en que se trata de una aplicación específica del reglamento de 1993, mismo que abordaba la carrera del agente del Ministerio Público, peritos y policía judicial. Cabe señalar que este último además es sometido a pruebas físicas para determinar su adecuado desempeño. Como lo refirió Jorge Antonio Mirón, el avance dentro de la Procuraduría General de la República en términos de servicio civil y profesionalización del personal sustantivo atiende los aspectos de evaluación, "(...), se puede concluir que están sentadas las bases para la consolidación del servicio civil de carrera en la Procuraduría, lo cual sin duda incentivará al personal sustantivo y ello redundará en un mejor desempeño y efectividad de sus funciones."²⁰⁸

Los avances en la instrumentación de este sistema de profesionalización son todavía insatisfactorios para las necesidades del servicio, sin embargo no hay que olvidar que dentro de esta institución, la parte sustantiva está siendo atendida por este ordenamiento.

En este modelo las capacidades del personal no son definidas expresamente, se trata de un elemento de actualización profesional para intentar erradicar la corrupción. Sin embargo llama la atención que este modelo proporciona solamente capacitación como parte fundamental de la profesionalización del servidor público y es precisamente éste quien desarrolla sus actividades conforme a las directivas de la institución; sería conveniente que sean normas expeditas las que permitan una mejor instauración de los diferentes modelos de profesionalización y su impacto en la evaluación de servicio al público.

²⁰⁸ Mirón Reyes, Jorge Antonio. "La carrera del personal del ministerio público y de los servicios periciales en la PGR". En *El Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas. Memoria del seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 113.

4.2.4. El Servicio Exterior Mexicano

Para el análisis de este apartado se analizó la Ley de Servicio Exterior Mexicano publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 25 de enero de 2002, misma que se mantiene vigente. Iniciaremos con la definición del Servicio Exterior tal como la Ley lo hace: “Es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y es responsable de ejecutar la política exterior de México de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁰⁹

Esta Ley alude a las características del servicio, el cual está integrado por personal de carrera, personal temporal y asimilado. El primero es de carácter permanente y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. El personal temporal es designado por el Presidente para desempeñar funciones específicas y por un plazo definido. En el caso del personal asimilado lo componen los funcionarios y agregados a misiones y representaciones diplomáticas. (art. 7º y 8º). El desempeño y las posibilidades de hacer carrera están basados en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, esto es con la finalidad de formar cuerpos profesionales que se encarguen de la conducción de la política exterior.

La rama diplomático-consular comprende las categorías de:

- Embajador.
- Ministro.
- Consejero.
- Primer Secretario.
- Segundo Secretario.
- Tercer Secretario.
- Agregado Diplomático.

Por lo que respecta a la rama técnico-administrativa las categorías son:

- Coordinador Administrativo.
- Agregado Administrativo “A”.
- Agregado Administrativo “B”.
- Agregado Administrativo “C”.
- Técnico Administrativo “A”.
- Técnico Administrativo “B”.

²⁰⁹ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Relaciones Exteriores. Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2002. art. 1 p. 2

- Técnico Administrativo “C”.²¹⁰

Para la operación del sistema se integra la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, misma que se compone de un embajador de Carrera, el Oficial Mayor de la Secretaría, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior, el Director General de Asuntos Jurídicos, tres funcionarios designados por el Secretario de Relaciones Exteriores y adicionalmente, la comisión podrá invitar a otros funcionarios que considere para ventilar los asuntos que sean de su competencia.

La forma de ingreso es por medio de concursos públicos que son organizados en etapas eliminatorias; aquí la profesionalización se desarrolla dentro del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Para la rama técnico-administrativa será mediante examen público con los mismos requisitos a excepción del grado académico, el cual cambia por educación media superior y el dominio de un idioma extranjero.

Los ascensos se realizan a través de la Comisión de personal con el acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores. Esta trayectoria vertical se basa en los méritos y eficiencia en el desempeño de sus cargos, antigüedad y preparación académica. Es importante destacar que, durante la trayectoria de un funcionario, si no acredita los exámenes de ascenso en tres ocasiones consecutivas, podrá ser separado del cargo sin perjuicio para la Secretaría.

Las conductas con las que el servidor público de carrera deberá conducirse son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Este servicio también cuenta con personal en activo que asciende a 1,186 miembros atiende a 136 representaciones diplomáticas y consulares; es decir, 70 embajadas, 7 misiones diplomáticas permanentes, 32 consulados generales, 25 consulados de carrera y 4 agencias consulares.²¹¹

De esta forma, los servidores públicos pertenecientes al Servicio Exterior Mexicano, se encuentran constantemente en un proceso de evaluación del desempeño, para lo

²¹⁰ Arts. 5º y 6º

²¹¹ Martínez Cianca Gustavo. “La carrera en el Servicio Exterior Mexicano”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p.27

cual es utilizada una metodología y modalidades para los concursos de ascenso de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa, lo que impacta en su profesionalización.

Se aprecia que la permanencia en el servicio público está condicionada a la aprobación de los exámenes que sirven como filtro para tener personal competente. Sin embargo nuevamente es notoria la ausencia de normas de carácter especializado que permitan la construcción de las vertientes para las cuales es considerada la utilidad del modelo del servicio de carrera.

4.2.5. El Servicio Profesional Agrario

Continuando con el análisis de los diferentes modelos de servicio civil, dentro de la Procuraduría Agraria, existe el Servicio Profesional Agrario “(...)”, encuentra sus principios en el servicio civil de carrera, sus normas generales en las políticas sectoriales e institucionales en donde se establece que el elemento central de la función administrativa es el propio servidor público, (...).²¹² Lo cual significa que aparentemente se trata de un modelo que está dirigido hacia la profesionalización de sus integrantes, aún así no se define en qué consiste la misma, se alude a los programas de capacitación como medida para la actualización y desarrollo de personal.

El Estatuto del Servicio Profesional Agrario fue publicado el 11 de abril de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, en este documento se precisan los términos en los cuales se aplicará el modelo de Servicio Civil. El artículo 3º lo define como sigue:

“El Servicio Profesional es el sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría y que tiene por objeto:

- I. Proveer a la Procuraduría del personal calificado necesario para cumplir las obligaciones que fija la Ley.
- II. Asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos.
- III. Fomentar los principios o fundamentos básicos de la institución, y
- IV. Coadyuvar a la consecución de sus fines.”²¹³

²¹² Cárdenas Barajas, Luis Fernando. “El Servicio Profesional Agrario”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria de Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 97.

²¹³ Secretaría de la Reforma Agraria. *Estatuto del Servicio Profesional Agrario*. Diario Oficial de la Federación. 11 de abril de 1994. art. 3º p. 34.

Junto con esto el Servicio se lleva a cabo con los principios de honestidad, respeto, imparcialidad, servicio, objetividad, dedicación, transparencia y profesionalismo. También se establecen los parámetros para la aplicación de las reglas del personal involucrado, el cual se compone de diferentes categorías:

- Categoría “A” Visitador y Abogado agrario.
- Categoría “B” Subjefe de Residencia.
- Categoría “C” Jefe de Residencia.
- Categoría “D” Jefe de Departamento en una Delegación.
- Categoría “E” Subdelegado o Subdirector en Oficinas Centrales.
- Categoría “F” Director de Área.
- Categoría “G” Delegado o Director General.

El ingreso al servicio es por medio de un proceso de selección que consiste en presentar y aprobar un curso de inducción al término del cual se le otorga un nombramiento provisional por seis meses. Esto es para la categoría “A”; para las “B”, “C” y “D” se requiere invariablemente ser titular del puesto. Para el caso de las “E”, “F” y “G” son adjudicadas mediante concurso.

Existe como máxima instancia la Comisión del Servicio Profesional Agrario integrada por el Procurador Agrario, el Subprocurador General, el Secretario General, el Director General de la Unidad Coordinadora de Delegaciones y cuatro miembros del personal de carrera de las categorías “F” o “G”. Para efectos del otorgamiento del nombramiento, la Comisión es la instancia en la cual los servidores públicos reciben sus constancias de acreditación, tanto de cursos como de la evaluación del desempeño. Por medio de la capacitación el servidor público podrá desarrollar su trayectoria orientada hacia su profesionalización.

En cuanto a la evaluación del desempeño, en el primer periodo tiene por objetivo “(...) valorar el trabajo que en un período de seis meses o fase provisional, desarrolló este personal, con el propósito de otorgarles la titularidad del puesto. A partir de aquí este Subsistema realiza evaluaciones anuales para otorgar los ascensos de nivel, situación a la que están obligados todos los miembros del Servicio Profesional Agrario que adquieren la titularidad.”²¹⁴

Los principios para llevar a cabo la evaluación del desempeño son el qué hacer y el saber; el primero es a través de un informe de actividades relativo a sus funciones

²¹⁴ Cárdenas Barajas, Luis Fernando. “El Servicio Profesional Agrario”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 99

sustantivas y el segundo es por medio de un examen de conocimientos que se aplica periódicamente. Existe una posibilidad real de que el servidor público pueda ser ascendido, siempre y cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea cuando menos satisfactorio. Cabe hacer mención, que en el caso de que el servidor público no acredite el proceso de ascenso, le será otorgada otra oportunidad y en caso de no aprobar será separado del Sistema.

En cuanto al aspecto de la profesionalización, no se encuentra claramente definido, ya que se circunscribe a la capacitación que se le proporciona al servidor público, sin considerar las habilidades laborales que en ocasiones son necesarias para mejorar su desempeño. Este modelo ha permitido avances, durante seis años (1994-2000), se obtuvo una eficiencia terminal del 89%, que significa un avance considerable en el proceso de profesionalización. Todavía hace falta incursionar en aspectos como la ética que es necesaria dentro de las instituciones de la Administración Pública.

Elementos como las capacidades laborales, competencia y habilidades que son necesarias para el desarrollo del servicio, en este modelo no se presentan, además de ello tampoco existen convocatorias abiertas ni certificación de habilidades, las cuales forman parte importante en la instrumentación del mismo.

4.2.6. El Sistema Integral de Profesionalización

Para el análisis de este apartado se utilizó el Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), publicado el 11 de noviembre de 1994, mismo que se mantiene vigente. El INEGI inició en 1989 su proceso de modernización en el cual la profesionalización de personal forma parte importante. Así: “La vertiente de profesionalización del personal tiene como propósito fundamental garantizar que los logros y alcances obtenidos fueran de carácter permanente y continuamente mejorados. La manera de lograr esto es a través de la profesionalización de su personal”.²¹⁵

Conforme se avanzó en la modernización del INEGI, el elemento de

²¹⁵ Ventura Nevares Jorge. “La experiencia del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria de Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 57

profesionalización formó parte integrante de funcionamiento de esta institución; la misión del Sistema Integral de Profesionalización es: “Promover una cultura de calidad mediante programas de administración y desarrollo de los recursos humanos, que respondan a las expectativas de personal y contribuyan al cumplimiento de la misión institucional.”²¹⁶

La forma por la que se conducirá el Sistema Integral de Profesionalización es por medio de la Comisión Interna de Personal, la cual está integrada, de acuerdo al artículo 3º, por:

- I) El Presidente del Instituto quién la presidirá,
- II) El Coordinador Administrativo del Instituto,
- III) Los Directores Generales del Instituto,
- IV) Los Directores Regionales, Norte y Centro Norte en representación de las diez Direcciones Regionales.
- V) El Director de la Unidad de Administración y Servicios al Personal, como Secretario Técnico,
- VI) El Director de Planeación y Capacitación,
- VII) El Director de la Unidad de Integración y Análisis Presupuestal,
- VIII) El Director Técnico de la Dirección General de Geografía,
- IX) El Director de Censos Nacionales de la Dirección General de Estadística.
- X) El Director de Desarrollo de Sistemas de la Dirección General de Política Informática.
- XI) El Director de Normatividad y Producción Editorial de la Dirección General de Integración y Análisis de la Información.
- XII) El Director de Apoyo Jurídico.
- XIII) El Director de Auditoría.”²¹⁷

Esta integración determina también el funcionamiento de la comisión, la cual sesionará cuando menos una vez al año, con la asistencia mínima de diez de sus miembros y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos (art. 4º). Los Subsistemas con los que cuenta son: de profesionalización del personal de confianza; del personal de confianza bajo las normas generales del sector público federal y del personal de base; las ramas de especialización son (art. 20 y 21):

- I) Estadística
- II) Geografía.
- III) Informática.
- IV) Difusión.
- V) Administrativa.

²¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI”. Diario Oficial de la Federación. 11 de noviembre de 1994. art. 4º p. 38

²¹⁷ *Ibid.* p. 38

El Catálogo de Puestos, se integra por los siguientes niveles:

- I. Servicios de Apoyo.
- II. Técnico.
- III. Especialista / Secretarial.
- IV. Responsable de Proyecto.
- V. Subjefe de Departamento.
- VI. Jefe de Departamento.
- VII. Subdirector de Área.
- VIII. Director de Área.
- IX. Director Regional.
- X. Director General y Coordinadores.
- XI. Presidente del INEGI.

Los puestos comprendidos entre Director General y Presidente del INEGI, son considerados como niveles de libre designación. El ingreso al sistema es mediante un concurso público en donde los aspirantes se registran y participan en los procesos de selección. Es por medio de la capacitación y actualización como se considera que los servidores públicos accederán a su profesionalización. Dentro de este aspecto, también están considerados los estudios tanto de licenciatura como de posgrado, para lo cual el sistema permite que el personal pueda ser beneficiado con becas o licencias.

El sistema promueve el desarrollo profesional por medio de vertientes, éstas son:

- Requerimiento de Recursos Humanos.
- Ingreso y/o Promoción.
- Inducción.
- Conducción y Evaluación del Desempeño.
- Planeación y Desarrollo de Personal.
- Incremento en Rango Salarial.²¹⁸

La evaluación del personal se realiza periódicamente, sin embargo es todavía de tipo vertical; es decir, que únicamente interviene el superior inmediato. Al respecto se debe modificar el modelo de evaluación para que puedan participar todos los interesados.

²¹⁸ Ventura Nevares Jorge. "La experiencia del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI". *op. cit.* pp. 61-62

Este Sistema Integral de Profesionalización promueve la participación del personal y en general de todo interesado en los concursos, es por ello que dentro del INEGI los procesos de profesionalización se traducen en la participación, la capacitación y los demás conocimientos especializados que se requieran para desempeñar el puesto demandado. Cabe señalar que no se mencionan habilidades ni certificación de capacidades laborales para la permanencia en el puesto, sin embargo definitivamente es un avance en la implantación de un proceso de profesionalización dentro de la institución.

4.2.7. La Carrera Judicial

Desde 1995, el ingreso al Poder Judicial Federal se lleva a cabo por medio del Sistema de Carrera Judicial, la cual se realiza bajo los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, antigüedad. Las categorías que comprende el Sistema son las siguientes:

- I. Magistrado de Circuito.
- II. Juez de Distrito.
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro.
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala.
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala.
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito.
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito.
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.²¹⁹

Estas categorías constituyen la base de la Carrera Judicial, a excepción de las superiores, el ingreso es por medio de examen de aptitud, como se menciona a continuación:

“Para las categorías inferiores de Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia hasta Actuario, el medio de ingreso y promoción es el examen de aptitud. Las designaciones para las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito deberán ser abiertas a través del concurso correspondiente, que en el caso de Juez puede ser interno o

²¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 26 de mayo de 1995. art. 110. p. 21

libre, de oposición y para Magistrado sólo será interno.”²²⁰

Por tanto, el procedimiento para dar inicio a la Carrera Judicial será mediante examen de aptitud, el cual elabora y aplica el Instituto de la Judicatura Federal. Para el caso de los exámenes orales y casos prácticos, se encargarán un miembro del Consejo de la Judicatura, un Magistrado de Circuito y una persona designada por el Instituto de la Judicatura. Un aspecto que es conveniente resaltar es que dentro de este ordenamiento no se describe a la profesionalización como medio para darle mayor competitividad al desempeño de los servidores públicos.

Los procesos de promoción dentro de la Carrera Judicial son en sentido vertical y por medio de una evaluación que, para algunos casos, consiste en la presentación de un examen o la resolución de algún caso práctico. En cuanto a la capacitación y actualización, “el Instituto de la Judicatura Federal imparte cursos que van desde la inducción vocacional hasta la Carrera Judicial, como un curso inicial para los estudiantes de la licenciatura en Derecho, hasta cursos básicos de Actuario, de Secretario de Juzgado, de Secretario de Tribunal y Secretario de la Suprema Corte de Justicia.”²²¹

Es así como dentro del sistema de Carrera se realizan los eventos de capacitación que le permiten al servidor público desarrollarse y poder tener una trayectoria profesional que lo conducirá a obtener los distintos ascensos. Es de especial importancia mencionar que dentro de estas instancias se imparten la Maestría y el Doctorado para fortalecer el nivel de especialización del personal que en esos niveles sea admitido. La finalidad es la siguiente:

“Esta es la posibilidad de renovar el poder Judicial de la Federación en un periodo no mayor de 5 años, con servidores públicos aptos, profesionales, con vocación de servicio y formados conforme a las necesidades y especificidades de nuestro marco jurídico y la cultura y demandas de la sociedad mexicana.”²²²

En el aspecto de profesionalización, se considera que la única vía para lograrlo es

²²⁰ Vázquez Mellado, Julio César. “La Carrera Judicial. Poder Judicial de la Federación”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 81.

²²¹ *Ibid.* p. 83.

²²² *Ibid.* p. 84.

por medio de la capacitación y el ejercicio de los principios mencionados en el artículo 105 de la Ley. Falta mencionar aspectos como las capacidades laborales y el fortalecimiento de las habilidades de dirección para el mejor desempeño de sus funciones. Así, dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Carrera Judicial es la parte fundamental para tener a los servidores públicos que se requieren para el desarrollo institucional y prestar servicios con el valor que la sociedad demanda. Definitivamente con esta reforma legal la designación de jueces obedece ahora más a criterios de mérito, dejando de lado la discreción en los nombramientos.

4.2.8. El Servicio Profesional Electoral

La conveniencia de profesionalizar a los encargados de la organización de las elecciones era una necesidad que no se podía postergar y más en la construcción de la Institución que garantiza la imparcialidad en un proceso de tal magnitud.

El Servicio Profesional Electoral se regula por su Estatuto, mismo que tuvo modificaciones el 16 de marzo de 1999, el cual incorpora una nueva visión: “El nuevo estatuto sienta las bases para el desarrollo de un servicio civil eficaz, transparente y profesional, a la altura de las mejores prácticas internacionales en la materia pero también de las necesidades del IFE. Al mismo tiempo ofrece garantías de que este servicio civil permitirá superar lo que, en muchos casos, han sido los mayores problemas de los servicios de carrera: la excesiva rigidez en los procedimientos; la falta de una real transparencia y rendición de cuentas en las decisiones sobre los funcionarios; la inamovilidad de los mismos y el desarrollo de cotos cerrados, o al contrario, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios y la inexistencia de mecanismos para su participación y defensa; la falta de una verdadera y efectiva evaluación de su desempeño; la carencia de sistemas de capacitación efectivos a la vez que realmente necesarios; la desconexión entre sus distintos procesos y un largo etcétera.”²²³

El Instituto Federal Electoral (IFE), es el encargado de organizar los procesos

²²³ Méndez Martínez, José Luis. “El Servicio Profesional Electoral: Un servicio civil para la democracia”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria de Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 34

electorales federales, para tener las condiciones de transparencia en el desarrollo de sus funciones; su modelo de servicio civil establece como forma de ingreso los concursos de oposición abiertos como la única vía para poder ocupar cualquier puesto, al respecto en el artículo 3º del Estatuto se precisan sus propósitos:

“El Servicio Profesional Electoral es un sistema de personal de carrera integrado por funcionarios electorales especializados, que tiene por objeto, respecto del Instituto:

1. Asegurar el desempeño profesional de sus actividades.
2. Proveer al mismo de personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional;
3. Coadyuvar a la consecución de sus fines, y
4. Apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos.”²²⁴

Con ello se pretende que el Servicio Electoral se conduzca con personal profesional, el cual se compone de servidores públicos de carrera, administrativos y personal temporal, lo cual conforma la estructura de los niveles funcionales, que se agrupan en dos cuerpos: el de la función directiva comprendidos por la dirección, de mando y supervisión y, el de técnicos encargados de realizar las actividades especializadas.

Los rangos que comprende el Estatuto son en orden ascendente:

Directivos

- I. Coordinador Electoral “A”.
- II. Coordinador Electoral “B”.
- III. Coordinador Electoral “C”.
- IV. Directivo Electoral “A”.
- V. Directivo Electoral “B”
- VI. Directivo Electoral “C”

Técnicos

- I. Técnico Electoral “A”.
- II. Técnico Electoral “B”.
- III. Técnico Electoral “C”.
- IV. Técnico Electoral Especializado “A”.
- V. Técnico Electoral Especializado “B” y
- VI. Técnico Electoral Especializado “C”.²²⁵

²²⁴ Instituto Federal Electoral. *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*. Diario Oficial de la Federación. 16 de marzo de 1999. p. 12

²²⁵ *Ibid.* art. 32 y 33. p. 4

Para la trayectoria vertical de ambos cuerpos se aplican procedimientos de evaluación, los cuales consisten en la del superior inmediato y los resultados de las áreas normativas. Para otorgar los ascensos se toman en cuenta los méritos obtenidos, las obras o estudios realizados posteriormente al ingreso del servicio, los avances logrados en los programas de formación y desarrollo profesional, los resultados obtenidos en evaluaciones del desempeño y ausencia de notas desfavorables.

La base de la profesionalización radica en la formación y actualización que el IFE proporciona a sus servidores públicos por medio de los cursos que les permitirán mantener actualizados sus conocimientos y habilidades que requiere para cumplir con sus responsabilidades. En cuanto a la formación de los miembros del Servicio Profesional Electoral se distinguen tres fases:

- I. Formación Básica que será de carácter introductorio, buscando una homogeneidad en los conocimientos.
- II. Formación Profesional que tiene por objeto aportar los conocimientos en materias vinculadas con los fines del organismo y para desarrollarse en su puesto. Siempre y cuando los miembros del servicio acrediten la fase anterior.
- III. En cuanto a la formación especializada tiene por objeto profundizar los conocimientos del personal en áreas específicas.²²⁶

“El Estatuto establece un equilibrio entre las obligaciones de los funcionarios del Servicio y los incentivos que les otorgan. Así si bien se establecen requisitos más estrictos para el ingreso, la permanencia y la promoción, también existe mayor certidumbre, aunque hay mayor exigencia para dichos funcionarios se les ofrecen más y mejores posibilidades de formación para que cada uno cumpla mejor sus funciones”.²²⁷

Por lo anterior, el Servicio Profesional Electoral cumple con lo establecido en nuestras leyes, ya que con un modelo como este se pretende contribuir a la imparcialidad y certeza jurídica de nuestras instituciones. La profesionalización es un elemento para optimizar los procesos electorales sin embargo, no es la única vía pues es necesario mejorar los aspectos como la evaluación del sistema en su

²²⁶ *Ibid.* art. 82. p. 8

²²⁷ Méndez Martínez, José Luis. *op. cit.* p. 39.

conjunto y códigos de ética.

4.2.9. El Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

En el Poder Legislativo Federal se encuentran los funcionarios de carrera que están integrados al servicio civil de ambas cámaras, como lo establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Para el caso de la Cámara de Diputados, en el artículo 49 de este ordenamiento se establece la estructura orgánica de la misma, así se menciona que la Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera así como también para los servicios de Asistencia Técnica, Servicios a la Mesa Directiva, Servicios de la Sesión, Servicios a las Comisiones, Servicios del Diario de los Debates, Servicios de Archivo y Servicios de Bibliotecas, esto involucra a toda la estructura orgánica de la Cámara.

De acuerdo con el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, esta estructura el servicio civil de carrera busca:

- La continuidad de las funciones parlamentarias, administrativas y financieras de la Cámara más allá de los cambios legislativos.
- La conservación de una memoria institucional.
- Un apoyo técnico y profesional a la labor de los legisladores que sea eficiente, eficaz e imparcial.”²²⁸

Por medio de este modelo se intenta profesionalizar a los funcionarios a través de un proceso de capacitación que pretende la actualización y especialización de este personal al servicio de la Cámara, por tanto su finalidad es darle continuidad al trabajo de carácter técnico. Los fines del Servicio de Carrera son formar funcionarios que apoyen profesionalmente el desarrollo de las atribuciones de la Cámara; la aplicación y operación del sistema se desarrolla bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional.²²⁹

El proceso del Servicio de Carrera considera el reclutamiento, selección e ingreso, la capacitación y la evaluación, promoción y ascenso de todo el personal comprendido

²²⁸ Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*. México. 26 de abril de 2000. p. 13

²²⁹ Valdez Aguilera, Jorge. “El Servicio de Carrera en el Poder Legislativo. Cámara de Diputados”. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p .72.

en el sistema. Para ello define los rangos, mismos que son:

- Alta Dirección.
- Dirección.
- Ejecutivo.
- Técnico Especializado.
- Asistente.
- Analista.

El ingreso al servicio es por medio de concursos, previa convocatoria pública, donde se fijarán los requisitos y el procedimiento para participar, así como los medios para dar a conocer al candidato idóneo para ocupar una vacante. Una vez admitidos, los ascensos se conceden tomando en cuenta los resultados satisfactorios de las evaluaciones y la antigüedad en el puesto anterior. Cabe mencionar que el rango de analista tiene cinco niveles y los demás sólo tres, por lo que para otorgar el cambio de éste se requiere de una antigüedad mínima de un año, mientras que para el caso del rango tres, los demás requisitos definidos en la convocatoria.

Conviene señalar que una causal para la separación definitiva del servicio es la de no aprobar la evaluación anual de desempeño, la capacitación y los exámenes especiales que le sean aplicados al personal.

Para la conducción del Servicio Civil de la Cámara de Diputados se encuentra el Consejo Directivo que se integra por “El Secretario General de la Cámara, como Presidente; los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como vicepresidentes; tres vocales; y el Coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, como Secretario Técnico.”²³⁰ Esta es la máxima instancia en la materia y es la que establece los programas de capacitación y actualización, así como las modalidades de evaluación para efectos de otorgar los ascensos en los diferentes rangos y niveles de todo el sistema.

Dentro de este modelo de servicio civil, no se habla de los procesos de certificación ni de competencias laborales así como del desarrollo de las habilidades de dirección y de visión estratégica del servicio público. Así, el servidor público de la Cámara de Diputados participa en los procesos de profesionalización en el momento en que acredita su capacitación y evaluación del desempeño. Este modelo pretende cubrir

²³⁰ *Ibid.* art. 145. p. 105.

un vacío legal, ya que dentro de esta institución no existía la posibilidad de contar con servidores públicos especializados en la actividad legislativa tan necesitada de trabajo profesional, por lo que mediante esta instrumentación se busca mejorar la calidad de los servicios de asesoría de la cámara, tales como el manejo de los recursos, técnica legislativa, y en general de la profesionalización de todos los involucrados en mejorar los servicios de los diputados.

La actividad legislativa constituye un aspecto de vital importancia para el desarrollo de la gestión pública, por ello contar con un modelo de servicio civil que además profesionalice al personal encargado de asesorar esta labor, hace que se deban desarrollar competencias específicas para ese grupo, por lo que llama la atención que actualmente esté suspendido.

4.2.10. El Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal

Para el desarrollo de este apartado se utilizó la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 13 de junio de 2000. Cabe señalar que en este momento se encuentra suspendida, lo cual significa un retroceso para el avance de la profesionalización de los servidores públicos, por tal razón se siguen las instancias que tradicionalmente se han utilizado para el ingreso y promoción de todos los servidores públicos de confianza. No obstante, se considera importante resaltar su estructura en la profesionalización.

En el artículo 1º de este ordenamiento se define la naturaleza del servicio:

“El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal que señala la presente Ley; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Distrito Federal.”²³¹

El ámbito de aplicación de la Ley comprende la Administración Pública Centralizada y

²³¹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. 13 de junio de 2000. art. 1º p. 2.

Desconcentrada, en cuanto a la administración descentralizada ésta tendrá sus propios ordenamientos. Los principios en los que se sustenta son el mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia. Resalta que no se mencionan las capacidades laborales tan necesarias para instaurar el servicio público del siglo veintiuno.

Los niveles de servidores públicos de carrera considerados en la Ley son los siguientes:

- I. Director de Área y homólogos.
- II. Subdirector de Área y homólogos.
- III. Jefe de Unidad Departamental y homólogos; y
- IV. Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto.

Como máxima instancia del Sistema se encuentra el Consejo Directivo que tiene atribuciones normativas y resolutivas para todo lo concerniente a la definición de estrategias para el desarrollo de todo el sistema, su integración es:

- I. “Una Presidencia a cargo del Jefe de Gobierno de Distrito Federal.
- II. Una Vicepresidencia a cargo del Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal.
- III. Una Secretaría Técnica a cargo de Servidor Público que apruebe el Consejo a propuesta del Presidente.
- IV. Cuatro vocalías a cargo de los titulares de las Secretarías de Gobierno y de Finanzas, Contraloría General y Consejería Jurídica y de Servicios Legales; y
- V. Las demás vocalías que el Jefe de Gobierno determine conveniente para la prestación del Servicio Público de Carrera.”²³²

Además del Consejo Directivo están los Comités Técnicos, que tienen a su cargo la operación e implementación de Servicio Público de Carrera. Se componen de una Presidencia a cargo del titular de la Unidad Administrativa de que se trate, una Secretaría técnica, un vocal a cargo de titular del área de recursos humanos y dos servidores públicos de carrera como vocales.

El ingreso al Sistema es a través de un concurso, además de los requisitos establecidos por los comités de acuerdo al catálogo de puestos. Dentro de este proceso, el reclutamiento es por medio de una convocatoria que debe ser publicada en la gaceta y otros diarios de circulación nacional e Internet. Posteriormente está la fase de selección en la cual es posible detectar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes al Servicio Público de Carrera; de esta forma se realiza la captación de personal que se requiere.

²³² *Ibid.* p. 6.

La profesionalización se realiza mediante cursos que le permitan al servidor público desarrollar su carrera dentro del Gobierno del Distrito Federal, lo cual se establece en el artículo 49 de la Ley: “La profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera tiene por objeto fomentar su formación a fin de que cuente con las aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia.”²³³

La profesionalización es el elemento fundamental para actualizar y especializar a los servidores públicos, que se reflejará en su desempeño y éste es el principal factor para la permanencia en el sistema. La carrera de los servidores públicos puede ser horizontal o vertical, considerando los resultados de su desempeño y de la profesionalización que tenga, la cual se medirá en puntos por cada curso acreditado. Es importante destacar que en caso de no tener una puntuación mínima en su desarrollo profesional, será motivo suficiente para la separación y baja del sistema. Es así como en el Gobierno del Distrito Federal, el servidor público puede desarrollar su carrera que tendrá como eje la profesionalización y la evaluación del desempeño; sin embargo, como se mencionó se encuentra suspendida, ya que para la administración 2001-2006 no fue conveniente la existencia de este modelo de servicio civil basado en el mérito y sin definición de capacidades o competencias que permitan una evolución del servicio público.

4.2.11. El Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Senadores

Para el análisis de este apartado se utilizó el Estatuto correspondiente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2002. Este servicio “(...) tiene como premisa básica la profesionalización del Servidor Público de Carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros.”²³⁴ El Estatuto del Servicio Civil fortalece la profesionalización como

²³³ *Ibid.* p. 11.

²³⁴ Cámara de Senadores. *Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores*. Diario Oficial de la Federación. 22 de noviembre de 2002. 2ª sección. p. 1

medio para lograr la transformación de esa institución hacia los escenarios que le permitan tener una mejor respuesta para la población a la que atiende.

La vía de ingreso será por medio de un concurso abierto el cual se realizará conforme a los requisitos que el Centro de Capacitación y Formación Permanente establezca en la convocatoria para poder ocupar las vacantes en cuestión. Posteriormente se establece como requisito para obtener la titularidad de una plaza en el servicio, la aprobación de las evaluaciones del desempeño, y también está relacionada para la permanencia, promoción y ascenso o el otorgamiento de estímulos. La profesionalización se lleva a cabo por medio de cursos básicos o avanzados vinculados con las funciones de cada puesto. Los factores a considerar en este proceso son la eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollos laborales y resultados que cada uno debe presentar dentro de la Cámara.

Para la promoción en el Servicio Civil de Carrera, el personal tiene que obtener una evaluación mínima de siete y, por otro lado, la Mesa Directiva convocará cada año a los titulares de cada plaza para participar en los diferentes concursos que al efecto se organicen.

En este Estatuto el artículo 86 menciona las causales de destitución del personal de Carrera y son las siguientes:

- I. “No aprobar la evaluación del desempeño o la del aprovechamiento en el programa en los términos establecidos en el presente estatuto,
- II. Recibir pena privativa de libertad, mediante sentencia ejecutoria, con excepción de los delitos culposos,
- III. Acciones y omisiones que constituyan incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones establecidas en el presente Estatuto;
- IV. Por infracciones graves y violaciones en el desempeño de sus funciones, de conformidad con las leyes laborales aplicables; y
- V. Las demás que establezca el presente Estatuto.”²³⁵

Esto significa que por medio de los diferentes cursos y evaluaciones el personal del

²³⁵ *Ibid.* p. 15.

servicio civil puede desarrollar su trayectoria ascendente y también, si no se acreditan fehacientemente estos procesos, es separado del servicio sin perjuicio de la Cámara. En este Estatuto no se mencionan las capacidades que el personal de carrera debe poseer para llegar a un proceso de certificación que estaría en posibilidades de transformar la institución, tampoco los aspectos de carácter ético, orientación a resultados o algún otro que permitiera saber con mayor precisión si el servidor público tiene las capacidades o sólo posee la instrucción mínima para el cumplimiento de sus funciones.

Dentro del modelo no se mencionan aspectos como las competencias, habilidades o algún otro elemento que sea utilizado para diseñar un servicio civil de calidad con factores que permitan una evaluación del servicio hacia el fortalecimiento de la eficacia en la función legislativa, es necesario introducir aspectos como lo ético, técnico y estratégico como pueden ser la actualización y especialización profesional.

4.2.12. El Servicio Fiscal de Carrera

Para el análisis de este modelo de servicio civil, se tomó como base el Estatuto correspondiente que se publicó en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2004, mismo que se mantiene vigente.

Este modelo tiene como objeto “(...) dotar al Servicio de Administración Tributaria de funcionarios fiscales de carrera calificados profesionales y especializados para cumplir con eficiencia las obligaciones que le fija la Ley (...)”²³⁶

Esta dotación de personal comprende hasta el nivel de enlace, en este contexto se incorporan dos elementos importantes, “las capacidades laborales, entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para el desempeño de las funciones y responsabilidades asignadas y la certificación, como el proceso mediante el cual los titulares de las unidades administrativas avalan, para efectos del Servicio Fiscal de Carrera que el personal cumple con los conocimientos y

²³⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera de Sistema de Administración Tributaria*. Diario Oficial de la Federación. México. 20 de agosto de 2004. p. 101.

competencias para desempeñar las funciones encomendadas.”²³⁷

Tener este tipo de variables es innovador, ya que se pone a prueba el desempeño del servidor público por medio de un elemento de competencia laboral que puede incrementar la eficacia y eficiencia dentro de la institución. En cuanto a las categorías del personal de confianza, éstas son por especialidad: Administración Tributaria; Comercio Exterior; Administración de Recursos y Tecnología de la Información.

Los siete procesos de administración del Servicio Fiscal de Carrera son los siguientes:

Incorporación, se realiza por medio de exámenes que se aplican para detectar si el servidor público cuenta con los conocimientos, habilidades y características de personalidad requeridos para el desempeño del puesto; así en este proceso se encuentran las actividades de reclutamiento y selección.

Plan de Carrera, tiene por objeto: “propiciar el ascenso de los funcionarios fiscales a puestos de mayor jerarquía o responsabilidad, o en su caso en forma lateral, hacia un puesto diferente del mismo grupo jerárquico y grado de responsabilidad.”²³⁸

Formación, dentro de este proceso se establecen cuatro vertientes:

- Profesionalización, que incluye los programas de formación: propedéutica, para el puesto, para la promoción y directivo.
- Capacitación, orientada a asegurar la actualización de sus conocimientos en respuesta a las modificaciones de los distintos procesos institucionales.
- Apoyo a los procesos, promueve la escolarización, la especialización y la formación de facilitadores del aprendizaje.
- Cultura organizacional, dirigida al mejoramiento del clima organizacional, la

²³⁷ *Ibid.* art. 4º p. 102.

²³⁸ Vázquez Cano Luis. “El Servicio Fiscal de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria de Seminario.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001. p. 48.

misión, visión y los valores del SAT.²³⁹

El proceso de Certificación consiste en aprobar la capacitación y la evaluación del desempeño con resultados satisfactorios a juicio de la institución.

El proceso de Evaluación pretende detectar los niveles de eficiencia y eficacia, en el desempeño del personal por medio de sistemas de información, con ello se intenta aplicar la evaluación del desempeño de una forma más efectiva.

Por último los de Otorgamiento de los Beneficios y de la Separación, los cuales permiten que el Funcionario Fiscal de Carrera pueda solicitar las facilidades para su crecimiento profesional. Es importante señalar que el Servicio Fiscal de Carrera se desarrolla con base en un código de ética que la misma institución provee.

Con ese sistema se intenta mejorar el servicio fiscal con personal totalmente profesionalizado y competente, ya que como lo menciona el Estatuto es posible formar servidores públicos con el nivel de profesionalización que el sistema requiere. Los niveles de puestos que están comprendidos en dicho sistema son: Administrador, Subadministrador, Jefe de Departamento y Enlace.

En términos generales, el Plan de Carrera consiste en los movimientos que el Funcionario Fiscal de Carrera puede tener como consecuencia de su desempeño y las trayectorias verticales, horizontales o combinadas, mismas que son consideradas para su desarrollo profesional.

La Formación es el proceso para que el personal del SAT adquiera y desarrolle las capacidades para un mejor desempeño orientado a la certificación de las capacidades que cada nivel de especialización requiere; junto con esto la certificación le da la categoría de Funcionario Fiscal de Carrera, misma que se requiere para permanecer en la institución.

Es importante destacar que una de las causales para la separación del puesto es no acreditar de manera suficiente la evaluación del desempeño que le sea aplicada, lo cual hace de esta variable una condición relevante para la vigencia de las capacidades laborales.

²³⁹ *Ibid.* p. 50.

El Estatuto, como instancia normativa, permite que los servidores públicos de niveles de confianza puedan desarrollar su propia trayectoria que les ayudaría a obtener los beneficios considerados en el propio documento normativo, también resulta interesante que para fortalecer la implantación del servicio fiscal se creó la Universidad Virtual Tributaria y de Comercio Exterior, donde se realizan actividades de capacitación, diplomados, foros de discusión y demás, que son necesarias para la instrumentación del proceso de profesionalización.

Los elementos del modelo son de mayor impacto para la operación del servicio civil, lo que origina la posibilidad de fortalecer el servicio fiscal ávido de eficiencia y eficacia en su desempeño.

Tener personal profesional incrementa la posibilidad de obtener mejores resultados en la evaluación tanto institucional como individual; la existencia de la Universidad Virtual es un elemento que permite instituir un foro de análisis y avance para la profesionalización del personal. Es preciso tener en cuenta que este servicio fiscal de carrera surgió después del servicio profesional de carrera, tiene elementos que lo colocan a la vanguardia.

4.3. Elementos de los modelos de servicio civil dentro del contexto del Gobierno Mexicano

Después de analizar los modelos de carrera, resulta importante señalar los elementos que se consideran relevantes para distinguirlos del Servicio Profesional de Carrera. En las instituciones donde el servicio de carrera se instauró representan un avance para su propia estructura, ya que si bien no se puede afirmar que representan un modelo acabado, si es un avance para mejorar el sistema de ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos, lo que representa un cambio sustancial para lo que se acostumbraba en los sistemas de administración y desarrollo de personal.

En los modelos analizados se puede observar que, a excepción del Servicio Fiscal de Carrera, los demás solo contienen elementos de profesionalización, específicamente hacen alusión a los conocimientos que se deben tener para cumplir con una función. Esto también implicó un cambio en los sistemas de administración de personal, ya

que las áreas encargadas de la capacitación fueron transformadas y por ello era necesario orientar la administración de los cursos hacia la actualización de conocimientos y excepcionalmente en el desarrollo de las habilidades. Así estos modelos giran en torno a la actualización o adquisición de conocimientos.

El modelo del Servicio Fiscal de Carrera muestra además opciones de certificación de habilidades y conocimientos que le permitan al funcionario fiscal de carrera aprobar la evaluación del desempeño como condición para su permanencia.

Los modelos de servicio civil representan un avance en el ingreso y desarrollo del personal público en comparación a aquel antiguo sistema de recursos humanos diseñado en la década que inició en 1970; junto con esto también recordemos que durante la aparición de los distintos modelos surgidos a partir de 1989, los cambios internacionales y las tendencias de la gestión pública, en México provocaron que se incrustaran elementos que no eran conocidos dentro del servicio público como la calidad, cliente, certificación ISO, entre otros, y que de pronto pasaron a formar el nuevo bagaje de la gestión pública de México. También se transformaron los métodos de operación para la prestación del servicio público y se decidió incursionar en el modelos de la NGP como alternativa para estos cambios en la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas.

4.4. Antecedentes inmediatos del modelo actual de Servicio Profesional de Carrera

Posterior al análisis de los diferentes modelos de servicio civil de carrera en las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, Poder Judicial, el Gobierno del Distrito Federal, Poder Legislativo y organismos autónomos, se describirán los primeros intentos por llegar al actual modelo que opera en las dependencias, mismo que está normado por una Ley.

Para tal propósito se hará alusión a la necesidad de contar con un servicio civil dentro de la Administración Pública Federal, se analizarán las propuestas de carácter académico así como las de carácter institucional y finalmente, a las dos iniciativas de Ley que le dieron forma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal actualmente vigente.

4.4.1. Propuestas de Servicio Civil

Previo al desarrollo del modelo vigente existieron dos propuestas que fueron la guía para que ese surgiera. Una de esas fue la que desarrolló Esteban Moctezuma para llevarse a cabo dentro de las estructuras de la Administración Pública, teniendo en cuenta que era menester la profesionalización de todos los servidores públicos para que se terminara con las improvisaciones de personal que cada cambio sexenal traía consigo.

Aun cuando es similar a las propuestas institucionales, tiene un enfoque que responde más a las necesidades de los servidores públicos y a las de las instituciones de las que forman parte; sin embargo, es importante que sean analizadas para entender con mayor precisión las diferencias y efectos que buscan al compararlas con las demás.

4.4.1.1. La propuesta de Esteban Moctezuma Barragán.

La propuesta de profesionalizar a los servidores públicos en beneficio de sus usuarios y con ello del desempeño institucional, ha sido una demanda manifiesta, pero no concluida en los diferentes periodos de gobierno, ya que al cambiar de personal y por tanto estilos de administraciones cada seis años, se experimentaba también la transición de todo el personal que normalmente buscaba una posición en otra dependencia o entidad. Por ello, tener un modelo de servicio civil que facilitara definir las modalidades para dar inicio a los procesos de profesionalización en la Administración Pública, era una condición para su surgimiento.

Tal es el planeamiento de Moctezuma al mencionar lo siguiente: “El Servicio Civil de Carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción; pero para cumplir con ello se requiere establecer mecanismos de control que son difíciles de manifestar, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas.”²⁴⁰ Con el servicio civil de carrera se pretenden solucionar tales problemas.

²⁴⁰ Moctezuma Barragán, Esteban; Roemer, Andrés. *Por un Gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos de México*. Academia Metropolitana. Centro de Estrategia y Desarrollo. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. p. 50.

Es preciso tomar en cuenta las necesidades institucionales como la nueva orientación de la Administración Pública hacia la prestación de servicios públicos con calidad, códigos de ética y trabajo por resultados como elementos para transformar la administración en donde los usuarios del servicio evalúan la prestación de los mismos.

Para garantizar la solución a la demanda de personal calificado, es condición la aplicación de un servicio civil; es preciso crear una infraestructura que agilice esa transición, como son por ejemplo, cambios de los países en los cuales sus administraciones se han transformado hacia la Nueva Gestión Pública y en donde los paradigmas de la eficiencia son los prevalecientes.

El autor también analiza las ventajas y desventajas del servicio civil como medio para darle una respuesta a las necesidades institucionales que están orientadas a la evaluación de los servicios públicos por los usuarios; si bien no implica la solución a los problemas mencionados, contribuye a dar continuidad a los diferentes programas y proyectos de gobierno, el mejoramiento en el desempeño de las instituciones o la profesionalización de sus servidores públicos; en la propuesta del autor se mencionan las ventajas y desventajas de instaurar un modelo como este, de igual forma se enuncian los beneficios que pudiera tener para la transformación del servicio público.

La dignificación del servidor público se definió desde el PROMAP, por ello los argumentos que esta propuesta considera se encuentran dentro de este programa que hacía referencia a la instauración del servicio civil en México. Así, conforme las instituciones públicas evolucionan, también lo hacen los requisitos que los funcionarios deben conocer y dominar para prestar servicios con calidad y oportunidad. A continuación veremos las ventajas y desventajas del modelo.

Cuadro No. 24

VARIABLES PARA LA INSTAURACIÓN DE UN MODELO DE SERVICIO CIVIL

Ventajas		Desventajas	
Variable	Descripción	Variable	Descripción
1. Eliminación de la cultura de la lealtad individual.	Sustituir la cultura de los grupos de poder, por una de responsabilidad e imparcialidad con incentivos y castigos.	1. Disminución de oportunidades	Sobre oferta de funcionarios públicos.

El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México

Ventajas		Desventajas	
Variable	Descripción	Variable	Descripción
2. Generación de seguridad laboral con base en el mérito.	Servicio público evaluado por la ciudadanía con mecanismos de separación a los malos servidores.	2. Ineficiencia	Los sistemas perderán efectividad junto a nombramientos de carácter político que pudieran dificultar su aplicación.
3. Preservación de la memoria institucional.	Evitar la pérdida de los buenos funcionarios.	3. Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación.	Un sistema de carrera excesivamente cerrado resultaría negativo al igual que uno excesivamente abierto.
4. Capacitación.	Como proceso de mejora del desempeño, incremento en la productividad y mejores incentivos económicos.	4. Complejidad institucional.	Desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.
5. Resultados.	Funcionarios capacitados para que realicen sus actividades de manera eficiente.	5. Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental.	Resulta factible promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de especialización, lo que provocaría que éstos se aislaran de la influencia de las necesidades de las demás áreas del gobierno.
6. Factibilidad de implementación.	Existencia de profesionalización de servidores públicos junto con el incremento en la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.	6. Inamovilidad.	Un servicio civil que termine por proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la Administración Pública.

Fuente: Moctezuma Barragán, Esteban, Roemer, Andrés. *Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Academia Metropolitana. Centro de Estrategia y Desarrollo. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. pp. 53-57.

Para no señalar únicamente las ventajas y desventajas, el autor considera la implantación gradual del modelo de servicio civil a partir de la definición de la misión institucional y su sistema de recursos humanos basado en los siguientes elementos: “1) Orientación de indicadores de desempeño mediante la evaluación de los cargos; 2) Sentido de competencia y cooperación intrainstitucional y entre dependencias; 3) Conformación de arreglos institucionales eficientes; 4) Transparencia en el diseño y

en la implantación de las políticas públicas.”²⁴¹

Estas cuatro variables están relacionadas a un sistema de profesionalización y evaluación del desempeño junto con el reclutamiento, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y retiro. En esta perspectiva, es importante resaltar que tanto los servidores públicos de carrera como la parte sindicalizada, tienen que solucionar estos aspectos, ya que no es posible separar un conjunto de técnicas orientadas a los resultados sin que una de las partes involucradas quede fuera.

Para lo anterior es preciso partir de lo siguiente: las dependencias tienen necesidades de aprendizaje que deben coincidir con las demandas de su entorno, por ello es necesario iniciar con las propias características para llevar a cabo un servicio civil basado en sus propios requerimientos. Otro elemento que considera esta propuesta es el eje de capacitación, profesionalización, desarrollo y desempeño para transformar la prestación de los servicios públicos hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población.

La evaluación del servidor público tendrá que vincularse a los resultados que se tengan (en concordancia con las transformaciones de la gestión pública). Esta propuesta centra su atención en ello, haciendo intervenir a la sociedad con su opinión en cuanto al desempeño del personal que la atiende.

“En resumen, los elementos propuestos en la presente investigación son: instaurar un sistema que defina misiones claras y se sujete a indicadores del desempeño orientados a resultados; constituir programas de reclutamiento que permitan atraer personas calificadas, desarrollar un esquema de selección mediante un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas, contar con un sistema de compensaciones que permita acercar y retener al personal más calificado; conformar mecanismos eficientes para movilizar y relegar de sus puestos a los funcionarios mal evaluados; propiciar el desarrollo del servidor público fortaleciendo su compromiso con la institución; contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesta; dignificar la función pública y establecer la permanencia del servidor público en función del mérito.”²⁴²

En síntesis, esta es la propuesta de Moctezuma para realizar la instauración del servicio civil de carrera dentro de la Administración Pública. Como condición para la modernización administrativa la existencia de modelos de esta naturaleza es fundamental, ya que con su

²⁴¹ *Ibid.* p. 216.

²⁴² *Ibid.* p. 222.

aplicación se pueden alcanzar mejores escenarios que le permitan a la gestión incrementar sus niveles de satisfacción hacia el usuario.

4.4.1.2. La propuesta de Guillermo Haro Bélchez

Para proseguir con el estudio de las diversas propuestas de servicio civil, se revisará la de Guillermo Haro, quien formuló un modelo que se funda en cuatro condiciones mínimas para que se pueda implantar, las cuales permitirán lograr una Administración Pública sólida, que tenga como una de sus columnas un servicio civil moderno, como se muestra a continuación:

- “1. El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público;
2. La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones intermedias para su implantación.
3. Un nuevo estatuto o ley que constituya el marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes, y
4. El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.”²⁴³

La primera condición hace referencia a que si bien un servicio profesional de carrera debe tener las herramientas técnicas para su desarrollo, debe contar también con las bases éticas que requiere practicar el servidor público acorde con los cambios internacionales, así como a la mejora en el desempeño. Los valores y principios que el autor menciona son: legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia y eficacia, imparcialidad y lealtad.

En la segunda condición se trata de diseñar un sistema integral que permita la administración del personal basándose en las diferentes fases desde la selección, contratación, inducción, profesionalización, desarrollo, promoción y retiro del servicio. Con ello se pretende crear las circunstancias que permitan el establecimiento de un servicio profesional de carrera el cual, según el autor, tendría ocho subsistemas:

- Planeación.
- Ingreso.

²⁴³ Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública Porrúa. México. 2000. pp. 217-218.

- Plan de Carrera.
- Profesionalización y desarrollo.
- Evaluación del desempeño.
- Remuneraciones.
- Separación del Servicio.
- Control y evaluación.

Con ello el modelo estaría en posibilidades de aplicarse dentro de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública. Como complemento es importante mencionar que es preciso diseñar y llevar a cabo las actividades de reorganización como definir perfiles de puestos, exámenes de ingreso, evaluaciones del desempeño, acciones de capacitación entre otras, ya que para su operación se requiere de una infraestructura administrativa sólida que permita un funcionamiento eficaz del sistema.

La tercera condición hace referencia a la necesidad de tener un marco normativo actualizado para que se pueda regular el servicio profesional de carrera como único para los trabajadores al servicio del Estado. En esta propuesta también se considera la posible sindicalización de los trabajadores de confianza y poder establecer condiciones más apropiadas para su desarrollo profesional como es la permanencia, logrando con ello el fortalecimiento del servicio; incluso se propone una Ley que regule la administración de personal de confianza y delimite sus ámbitos de competencia, así como facultades de cada dependencia en lo relativo a su desarrollo.

Como resultado el autor propone el fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública, su transformación hacia un organismo descentralizado encargado de la formación y desarrollo integral del servidor público, esto mediante propuestas de actualización que den respuesta a la demanda de personal calificado y especializado en cada una de las áreas que conforman la Administración Pública.

Finalmente, el autor hace una propuesta académica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para los servidores públicos del Ejecutivo Federal, este modelo resulta muy similar a la Ley vigente que es el documento eje por el cual

funciona el actual sistema.²⁴⁴

4.4.2. Propuestas Institucionales

Para el establecimiento del Servicio Civil dentro de las dependencias y entidades en 1983 se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; asimismo, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) formularon sus propuestas de lo que debería ser la conformación de este modelo de servicio; la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) participó en las negociaciones.

Tales propuestas conformaron la visión institucional de lo que debería ser el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal sin embargo, debido a las insuperables diferencias entre estas tres instancias, no llegaron a implantarse y las posibilidades de construir un modelo que sirviera de base se esfumaron.

4.4.2.1. La propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Como consecuencia de la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, dentro de la SHCP se creó la Dirección General del Servicio Civil, con la finalidad de instaurar un modelo que permitiera solucionar problemas como la frecuente movilidad de los servidores públicos de confianza o los nombramientos sin ningún criterio más que el de la amistad.

Formular y aplicar un servicio de esta naturaleza implicaba modificar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que se trataba de un obstáculo que tendría que ser solucionado en el poder Legislativo. La FSTSE se opuso, ya que consideraba que a sus agremiados no les convendrían tales circunstancias. La razón era que las modificaciones contractuales tendrían que ser consultadas con la base de trabajadores, dadas las condiciones sindicales prevalecientes. La Comisión gradualmente se encargó de supervisar las relaciones laborales de los trabajadores de base y con ello propició que existieran diferencias con los diferentes gremios.

Se requiere de la profesionalización de los servidores públicos para que se puedan

²⁴⁴ *Ibid.* Al respecto véase la propuesta en el texto citado. pp. 246-247.

mejorar los resultados de la gestión gubernamental, por tal motivo, la propuesta de la SHCP se centró en lo siguiente:

- 1) “Un sistema de reclutamiento claro y abierto que cuente con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general. Los requisitos son la aprobación de tres exámenes: uno de conocimiento general, uno psicométrico (ambas pruebas a cargo de la USC) y un examen técnico que correrá por cuenta de la dependencia a la que quiere ingresar. Finalmente, se prevé una entrevista a cargo de la unidad o dependencia contratante.
- 2) Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias serán para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios y subsecretarios podrán nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estará ocupada por funcionarios de carrera.
- 3) El sistema de compensaciones estaría formado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. La evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería hecha por la USC con base en una metodología propia.
- 4) La capacitación y educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto.
- 5) Las promociones podrán ser de tres maneras: en primer lugar pueden ser de grupo, lo que significa que el funcionario tomará más responsabilidad. En segundo lugar, podrá ser de nivel salarial. La última sería la promoción de grado, que incluye tanto aumentos de la responsabilidad como del salario.
- 6) El sistema de evaluación incluiría cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos, las contribuciones a las mejoras del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño.
- 7) La separación de un servidor público podrá ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte de personal.
- 8) Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda tiene tres propuestas al respecto: a) La incorporación del personal de base al modelo propuesto (sea derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley de servicio civil, o sea manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí). b) Acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base, c) La posibilidad de mantener dos regímenes legales independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza. En los dos primeros casos, ello implicaría cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se rige el poder de la federación de sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales.
- 9) Quiere hacerse sistemática la capacitación, con vistas a desarrollar al personal que ya está adentro para que cada día haga mejor su trabajo. Actualmente los que reciben algún tipo de adiestramiento son parte del personal operativo, pero el personal que dirige no tiene tiempo para asistir a cursos, por lo que rara vez se capacita.”²⁴⁵

²⁴⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Un Estudio de caso de la reforma administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. Documento de Trabajo Num. 61. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1998. pp. 22-23.

Esta propuesta pretendía profesionalizar al personal de confianza sin considerar al de base, ya que para este sector existe un escalafón que tiene como principio de ascenso la antigüedad y no la evaluación del desempeño. Para estar en condiciones de realizar esta propuesta, tendría que considerarse la opinión de la SECODAM y para ello, también se consideraría su propuesta como la otra visión del servicio civil que constituye uno de los ejes por los cuales el PROMAP propuso la dignificación del servidor público. En síntesis, la propuesta de la SHCP estuvo dirigida a consolidar la profesionalización, la evaluación del desempeño y el sistema de ascensos basado en el mérito.

4.4.2.2. La propuesta de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Como una de sus funciones, la SECODAM tenía la facultad de autorizar las estructuras administrativas y con ello, la de puestos. Es aquí donde surge la propuesta de esta dependencia, las diferencias con la SHCP fueron fundamentalmente de tipo presupuestal y de control.

La estrategia del Presidente de la República fue tener dos versiones sobre el mismo problema, ¿cuál era el modelo de servicio civil que garantizaría la profesionalización de los servidores públicos? los esfuerzos se centraron en fortalecer cada uno de los dos polos de discordia, por un lado la SHCP ejerció sus atribuciones vía la USC y por otro, la SECODAM lo hizo al no permitirle la centralización de ese poder y señalando que se debería tener en cuenta la naturaleza funcional de cada dependencia y entidad.

Como lo comenta Guerrero²⁴⁶ las pugnas entre estas dependencias fueron insuperables, motivo por el cual durante el sexenio 1994-2000 no surgió ninguna propuesta sólida que le diera el seguimiento a la instauración del servicio civil y junto con ello, los cambios en el proceso de evaluación del desempeño.

Una de las controversias fue la relativa estabilidad que los servidores públicos tenían, ya que al estar presente el sistema de partido dominante, se asumían las reglas no escritas como un elemento que proporcionaba continuidad al funcionamiento de

²⁴⁶ *Ibid.* p. 24.

servicio. Estas reglas tienen como propósito garantizar el ingreso al sistema por medio de los métodos ampliamente conocidos como el amiguismo imperante, lo que ocasionó dispendios, atraso de programas, estancamiento en la profesionalización y un alto costo para la sociedad, ya que las instituciones públicas funcionaban con el principio que se le ocurriera al responsable de las mismas. “Por otra parte un control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas reduce sustancialmente los riesgos de que la aplicación no refleje los objetivos buscados por los mandos superiores. El control discrecional sobre los aparatos administrativos disminuye los costos de agencia.”²⁴⁷

Este control estaba contenido en la propuesta de la SHCP, por lo que la SECODAM veía ventajosa su instauración, ya que una de las características del modelo vigente era la constante variación de programas y proyectos en función de las necesidades de la institución o de los funcionarios y no de la población a la que se le proporcionan los servicios públicos.

Para la SECODAM la propuesta de la USC era demasiado centralista al colocar a ésta en el centro de todo el proceso lo cual originaría problemas, pues se pensaba que no existía la capacidad suficiente para operar el sistema satisfactoriamente y así cumplir con lo establecido en el PROMAP. Finalmente esta dependencia proponía que el servicio civil fuera más flexible y se adaptara a las necesidades propias de cada dependencia y entidad, ya que se argumentaba la existencia de distintos tipos de instituciones.

En síntesis, la posición se circunscribía a quitarle el poder centralizador en materia de administración de personal a la SHCP, derivado de ello esta pugna se tradujo en el estancamiento de la instauración del servicio civil como lo propuso la administración 1994-2000. Al final se impuso la discordia y México no conoció tan necesaria condición para la profesionalización de sus servidores públicos.

²⁴⁷ *Ibid.* p. 25.

4.4.2.3. La posición de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

Dentro de esta institución, la principal oposición que se encontró fue que la propuesta de la SHCP le restaba liderazgo a los sindicatos porque implicaba afectar a los trabajadores de base por medio de la modificación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que las relaciones laborales se basan en esa normatividad.

El escenario para que el servicio civil de carrera se desarrollara estaba previsto en la propuesta de la SHCP, sin embargo al pretender incorporar al personal de base significaría también modificar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por esto la FSTSE elaboró una propuesta de Servicio Civil denominada Estrategia de Mediano Plazo para la carrera de Servicio Civil, donde se argumentaba que “(...) una Administración Pública efectivamente moderna requería profesionalizar y ofrecer carrera civil a los trabajadores de todos los niveles y campos de actividad. Es decir, requería integrar al personal de base sindicalizado.”²⁴⁸

Esta posición consideraba que para dar inicio a la profesionalización de los servidores públicos, era imprescindible que los trabajadores de base pudieran acceder a la carrera profesional, lo cual era necesario para mejorar los niveles de eficiencia en el desempeño del servicio público. Sin embargo la propuesta no se realizó debido a que esto representaba un mayor presupuesto, ya que al pretender incorporar a los trabajadores de base al modelo, también implicaba su desarrollo profesional. Con todo esto la FSTSE propuso, a su conveniencia, pero no se logró instaurar el servicio civil de carrera dentro de la Administración Pública.

Factores como la inamovilidad y el ascenso basado únicamente en la antigüedad, fueron los que le dieron a la parte sindical mayor fuerza que después se convirtió en amenaza para el desarrollo de cada institución. Finalmente, con la instauración del Servicio Civil de Carrera para todos los niveles, tanto de confianza como de base, se pretendía convertir a la Administración Pública en una sola forma de trabajo donde cada servidor público tuviera que participar en los programas de ascenso basados en sus capacidades y resultados, pero a la FSTSE no le convenía tener ese esquema, ya que en el largo plazo le iba a restar agremiados.

²⁴⁸ *Ibid.* p. 28.

4.5. Iniciativas de Ley presentadas por los Grupos Parlamentarios

Después de los intentos por instaurar un Servicio Civil tanto la SHCP, la SECODAM, ni la FSTSE no se pusieron de acuerdo y los tiempos concluyeron (terminó el sexenio 1994-2000). La necesidad de darle salida a la demanda de iniciativas originó pugnas al interior de cada institución, las cuales, según sus atribuciones, pretendían instaurar un modelo que les permitiera tener el control.

Dentro del poder Legislativo se estaban preparando las iniciativas para presentar en la Cámara de Senadores y se da este paso para, posteriormente, llegar a la Ley de Servicio Profesional de Carrera. Considerando las propuestas que realizaron tanto la SHCP y la SECODAM, así como la opinión de la FSTSE, era fácilmente perceptible que estaba muy cerca de tener un Servicio Civil, sin embargo no ocurrió. ¿Cuáles fueron los acontecimientos que influyeron para que esto sucediera?

Por un lado estaban los asuntos (en 1997) de la renovación de la Cámara de Diputados, la cuarta parte del Senado y la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; asimismo se encontraban los problemas macroeconómicos como la estabilidad de precios y el rescate bancario que dominaban la escena político-financiera del gobierno de Zedillo.²⁴⁹

4.5.1. La propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Dentro del Senado se preparó y presentó la iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, lo que representó un avance significativo para la instauración. Esta iniciativa menciona en su exposición de motivos lo siguiente:

“Esta Ley tiene los propósitos fundamentales de lograr una administración pública eficiente y eficaz con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de los planes y programas,

²⁴⁹ Como resultado de las diferencias entre la SHCP y SECODAM, dentro del Senado se presentó el Proyecto de Ley para la profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, presentada por el Sen Esteban Moctezuma el 28 de abril de 1998.

así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal.”²⁵⁰

Los términos eficiente y eficaz son mencionados como un elemento más para la profesionalización del servicio público, puesto que ésta es la esencia del modelo que propuso Moctezuma. Es de resaltar que la propuesta incluía a todos los servidores públicos de confianza, tanto operativos como de mando hasta el nivel de Director General u homologo, también se proponía la integración de una Comisión Intersecretarial, como órgano de apoyo para la Unidad del Servicio Profesional de Carrera integrada por representantes de la SHCP, SECODAM, SG, STPS, FSTSE y de los sectores social, privado y académico.²⁵¹

Se consideró la posibilidad de tener personal sindicalizado dentro de este modelo, lo cual es necesario para transformar el servicio público hacia la eficiencia y eficacia que se pretendía tener en las dependencias públicas. También se le dotaba de atribuciones de coordinación y supervisión a la Unidad que estaba integrada a la estructura orgánica de la SHCP y cuyo titular sería designado por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

Esta iniciativa de Ley proponía una transformación de la administración de personal para tener mejores instrumentos y así, acceder a la profesionalización como medio de mejoramiento del desempeño de servidor público. A continuación se menciona el contenido de la iniciativa:

Título primero

Disposiciones generales

Título segundo

De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema.

Capítulo primero

De los Derechos

Capítulo segundo

De las Obligaciones

Título tercero

De la estructura del Sistema

Capítulo primero

Consideraciones preliminares

Capítulo segundo

De la Estructura funcional de los Subsistemas

Del Subsistema de Planeación de Personal.

Del Subsistema de Ingreso

²⁵⁰ Senado de la República. LVIII Legislatura. Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Iniciativa de Ley. México Distrito Federal. 24 de octubre de 2000. p. 2

²⁵¹ *Ibid.* art. 78. p. 20.

- Del Subsistema del Plan de Carrera
- Del Subsistema de Profesionalización y Desarrollo
- Del Subsistema de Evaluación del Desempeño
- Del Subsistema de Separación
- Del Subsistema de Control Evaluación
- Capítulo tercero
 - De la Estructura Orgánica del Sistema
- Capítulo cuarto
 - De las Incompatibilidades
- Título cuarto
 - Capítulo primero
 - Del Recurso de Revocación
 - Capítulo segundo
 - Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Cabe mencionar que esta propuesta no menciona las capacidades laborales y sólo alude a que, para la permanencia en el sistema, es necesario haber obtenido una calificación satisfactoria en la evaluación del desempeño. Como parte del proceso legislativo esta iniciativa fue presentada en la sesión celebrada el 24 de octubre de 2000 por el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez, la cual se turnó a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos para su análisis y dictamen.

Cuadro No. 25
SUBSISTEMAS DE LA INICIATIVA DEL PRI



Fuente: Elaboración propia, con base en la propuesta.

El cuadro anterior muestra a todo el sistema, es decir lo que se proponía para instaurar el servicio civil dentro de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de esta forma cumplir una antigua demanda para su funcionamiento.

4.5.2. La propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Las iniciativas de Ley del Servicio Civil por parte de este partido político se presentaron a partir del año 1996 cuando, el 17 de octubre, en la Cámara de Diputados se concedió la palabra al Dip. Alejandro Díaz y Pérez Duarte quien, a nombre de su grupo parlamentario, presentó la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera en el Servicio Federal que pretendía mejorar el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para ello era necesario darle un perfil profesional y humanista a los servidores públicos.²⁵²

Este proyecto de decreto de Ley constaba de 15 artículos y la estructura del mismo era bastante deficiente y su terminología provocaba confusiones, su aplicación era para todo el personal del servicio público, consideraba tanto a los de confianza como a los de base. No precisa la forma de ingreso, promoción, profesionalización y separación y, por ejemplo, tiene tantas imprecisiones como la que se menciona en el artículo 10, el cual alude a la Ley Federal del Trabajo y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ambas con competencia para el apartado “A” del artículo 123 constitucional.

Posteriormente, en la Cámara de Senadores, el 30 de abril de 2002 el Sen. César Jáuregui Robles, miembro de este grupo parlamentario, presentó la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional, la cual en su exposición de motivos define lo siguiente:

²⁵² “La materia tratada en esta iniciativa es, sin duda, de la mayor importancia para quienes laboran en la Administración Pública Federal, pues ella busca perfeccionar las normas por las que deberá regirse el servicio público. El perfil profesional y humanista necesario para desempeñar un cargo de responsabilidad es: el conocimiento profesional, pleno y comprobable de la materia relativa al campo; ética, honestidad y experiencia. El esfuerzo que el servidor público ofrecerá no será en vano, ya que conforme a su actuación será el grado de incentivos que recibirá, lo que repercutirá de forma positiva en la dependencia donde el funcionario desarrolle sus labores, pues al sentirse motivado su trabajo será más eficiente y productivo en beneficio de los ciudadanos”.

Cámara de Diputados. “Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal”. Diario de los Debates. Año III. No. 14. 17 de octubre de 1996. pp. 917-934.

4. El Servidor Público como Agente de la Profesionalización

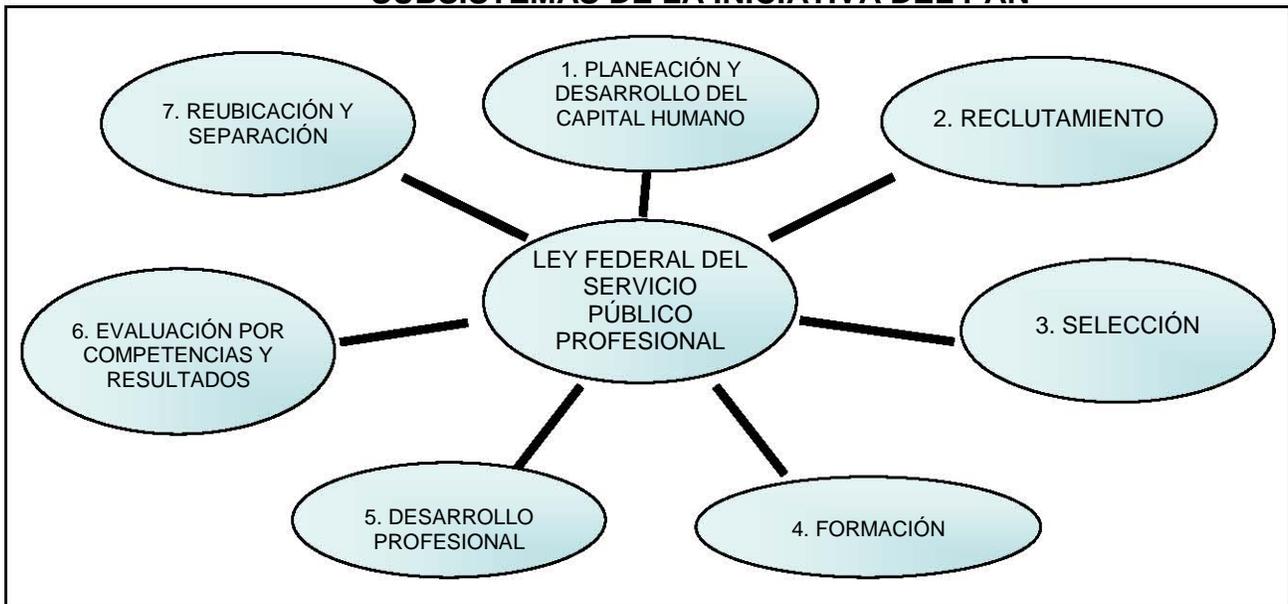
“La presente iniciativa busca cubrir dos flancos necesarios para blindar administrativamente la transición a la democracia. En primer lugar se pretende crear un cuerpo de funcionarios del Estado encargados de llevar a cabo las políticas públicas del ejecutivo independientemente de a qué partidos pertenezca, impidiendo que cada cambio de administración haya una rotación de funcionarios más allá de los que requiere sustituir el partido político en turno para orientar las políticas públicas según su programa y oferta electoral.

En segundo lugar desarrollar un sistema de personal de muy alta calidad que permita atraer, formar y motivar a los mejores talentos de México en el servicio público. De ésta manera la Administración Pública será no solo un pilar democrático sino uno de los factores más importantes de competitividad en el país.”²⁵³

Esta propuesta reflejó con mayor detalle las condiciones de la Administración Pública para dar inicio a la profesionalización de los servidores públicos por la vía de una Ley, lo cual permitió la instauración de un sistema que desarrollara las capacidades para poder desempeñarse con mayor calidad en las instituciones.

El objeto de la iniciativa es “(...) ofrecerle a México la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente, de alto desempeño y calidad que permita a los gobiernos emanados de diferentes partidos contar con un cuerpo técnico altamente eficaz de transformar la filosofía política de los gobernantes en turno, en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos y permitan la continuidad del sistema democrático.”²⁵⁴ Esta propuesta incluía siete subsistemas para el correcto funcionamiento del Servicio Público profesional:

Cuadro No. 26
SUBSISTEMAS DE LA INICIATIVA DEL PAN



Fuente: Elaboración propia, con base en la propuesta.

²⁵³ Cámara de Senadores. LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión. Iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional. México. 30 de abril de 2002. p. 2

²⁵⁴ *Ibid.* p. 2.

Para el desarrollo y aplicación de este sistema se propuso la creación de la Secretaría de la Función Pública y Transparencia como encargada de instrumentar este modelo en toda la Administración Pública Federal Centralizada. Los rangos de puestos que comprende van desde enlace hasta director general y también precisa las competencias que debe poseer un servidor público para permanecer en el sistema. El ingreso es por medio de la publicación de la convocatoria correspondiente y es el concurso y exámenes los que determinan la incorporación al servicio público; asimismo, se piden los conocimientos básicos en Administración Pública, de la institución donde se labore y del cargo que se ocupará.

Como elementos innovadores dentro de esta propuesta están las competencias laborales y los conocimientos mínimos para cada rango de puestos. Asimismo, la creación de la Secretaría de la Función Pública y Transparencia (a la cual se le otorgan atribuciones en materia de administración de personal) representó quitarle esas funciones que tuvo por décadas la SHCP. Esta iniciativa tiene la siguiente estructura:

Capítulo primero

Disposiciones generales

Capítulo segundo

De los subsistemas del servicio

Capítulo tercero

Del subsistema de planeación y desarrollo de capital humano

Del subsistema de reclutamiento

Del subsistema de selección

Del subsistema de formación

Capítulo séptimo

Subsistema de desarrollo profesional

Capítulo octavo

Subsistema de evaluación de competencias y resultados

Capítulo noveno

Del subsistema de reubicación y separación

Capítulo décimo

De las inconformidades y las controversias

4.6. Condiciones políticas y administrativas que dieron origen al surgimiento del Servicio Profesional de Carrera

Para comprender el escenario que permitió el surgimiento del modelo de Servicio Profesional de Carrera, se debe tener presente que toda vez que las pugnas entre la SHCP y la SECODAM no permitieron el desarrollo del modelo, faltó la capacidad o tal vez voluntad del Presidente para consolidar ese cambio.

Los factores que no satisficieron a las dependencias fueron que en ambos casos se pretendía tener el control del personal, lo cual garantizaba la supremacía en las instituciones. Las pugnas entre la FSTSE y la propia SHCP por el control del personal, a mediano plazo representaba la pérdida del poder político que entonces tenía esa organización sindical frente al ejecutivo. Los factores políticos, financieros y laborales resultaron determinantes para que no se consolidara la iniciativa de instauración del servicio civil.

Entre 1988 y 1994 las prioridades del presidente en turno consistieron en continuar con la descentralización, consolidar el programa de simplificación administrativa, legitimar su gobierno, continuar con la política de privatizaciones, reducir la nómina burocrática, el déficit público, consolidar la integración del país en la esfera internacional por la vía comercial y la estabilización política.

En lo económico, la prioridad la tuvieron variables como el empleo, el crecimiento del PIB, la política de austeridad, el control de la inflación, el tipo de cambio, el crecimiento de la deuda, los elementos de tipo administrativo como la inclusión de las técnicas administrativas para mejorar la eficiencia; la experiencia en materia de profesionalización se reducía a intentos aislados para actualizar los conocimientos del personal en torno a la mejora de sus resultados.

En el desarrollo de las instituciones públicas las variables de tipo administrativo no fueron determinantes para el gobierno, así se continuó con la cultura de la improvisación y se excluyó la profesionalización y el servicio civil como opciones de desarrollo institucional.

Por tanto las condiciones político administrativas influyeron de manera determinante para que se tuviera tan necesario servicio civil, tuvo que surgir del poder legislativo

federal y específicamente de la Cámara de Senadores, pues no fue posible superar las diferencias entre las dependencias y la FSTSE, ya que el control de los servidores públicos representaba tener la influencia suficiente para restarle importancia a los sindicatos.

Las condiciones de la Administración Pública Federal fueron cambiando paulatinamente y en algunos casos fue producto, por un lado de los ensayos en la aplicación de las técnicas de corte eficientista, y por otro, los factores políticos que representaban una barrera en la implantación del servicio civil. Aspectos como la posición de la central sindical, el hecho de que ningún partido político tuviera mayoría absoluta en las cámaras legislativas, la falta de interés del Ejecutivo por instaurarlo, las pugnas entre los grupos políticos y asesinatos, contribuyeron a retrasar la instauración del servicio civil como se planteaba en el PROMAP.

Una variable exógena determinante como era la posibilidad de que el PRI perdiera la Presidencia de la República, la percepción de que fuera la alternancia el factor para que se desestabilizara la administración pública, por la posibilidad de incluir a personal improvisado o fuera de contexto y por otro lado aprovechar la coyuntura para inducir y perfeccionar la profesionalización dentro de las dependencias, incluso como un reclamo internacional, constituyeron los principales factores para que el modelo del Servicio Profesional de Carrera aprobado por los legisladores, se convirtiera en el elemento indispensable para la profesionalización de los servidores públicos y junto con ello la posibilidad de diseñar un esquema de carrera para el personal. Se trata de un servicio civil que permita al sector público avanzar dentro de la vertiente del desarrollo administrativo como condición para una gestión pública moderna y de calidad.

4.6.1. Entorno de la gestión pública en la aparición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Una vez analizada la evolución de la estructura administrativa del gobierno mexicano, así como su manejo en la prestación de los servicios, la profesionalización del personal ocupado y el surgimiento de servicios civiles dentro de algunas instituciones, es posible señalar las siguientes premisas, de acuerdo a la hipótesis de esta investigación:

- a) Presencia de un modelo parecido a la NGP que contiene elementos parecidos a los encontrados en países desarrollados.
- b) Antecedentes de otros modelos de servicio civil con fuerte presencia de la profesionalización, principalmente a los niveles medios y bajos de la organización.
- c) Acciones masivas de simplificación administrativa junto con procesos de certificación de sistemas de gestión de la calidad y la inclusión de técnicas de reingeniería administrativa.
- d) La introducción de elementos como la misión, visión y objetivos estratégicos como eje para el cambio planeado que, de acuerdo al modelo teórico, se trata de una reforma en los aspectos de funcionamiento en la prestación de los servicios públicos.
- e) Modificación del escenario político al cambiar el partido en el poder y con ello la lógica de permanencia del personal en las estructuras del sector público.
- f) Establecimiento de sistemas de servicio civil periféricos que indujeran un cambio hacia la capacitación como medio para fortalecer o cumplir con los elementos estratégicos, introducidos en todas las organizaciones de gobierno.

Dentro de este contexto, los cambios mencionados fueron realizados en forma secuencial, esto significa que a partir de 1990 la Administración Pública se transformó más aceleradamente para poder introducir modelos de servicio civil y, con ello, impulsar una modificación en el ingreso del personal al cambiar los viejos usos y costumbres por la experiencia, capacidad, actitud y habilidades para el servicio público.

El servidor público pasó por diferentes caminos para lograr una profesionalización de acuerdo a los intereses del gobierno en turno, por ello la posibilidad de desarrollar y consolidar un sistema de servicio civil que provea de personal adecuado, no fue prioridad del Poder Ejecutivo, ya que el modelo de botín funcionó por muchos años y permitió desarrollar instituciones con parámetros específicos como la improvisación,

procesos ineficientes, falta de profesionalización de la mayoría del personal y por lo tanto la prestación de servicios en forma deficiente.

La profesionalización se llevaba a cabo por medio de la aplicación de cursos a veces sin ninguna relación con las funciones del personal involucrado, con el desarrollo de modelos de evaluación, capacitación y administración de personal, el elemento profesionalización no era parte importante en ese esquema; las condiciones fueron cambiando y como dentro del Poder Ejecutivo Federal no hubo consenso para diseñar un sistema de servicio civil, fue dentro de la Cámara de Senadores donde surgió el modelo del Servicio Profesional de Carrera aplicable para la Administración Pública Federal Centralizada.

TERCERA PARTE

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y LAS CONDICIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL

Dentro de este apartado se establecen las variables que se consideran necesarias para desarrollar la profesionalización de los servidores públicos en el gobierno federal, para ello se utilizaron los conceptos definidos anteriormente, por lo que nos proponemos presentar un modelo que permita desarrollar al servicio público.

¿Cuáles son los elementos exógenos y endógenos que contribuyen a la implantación del Servicio Profesional de Carrera dentro de la Administración Pública Federal centralizada? ¿es el modelo de Servicio Profesional de Carrera, como lo marca la ley, la solución a los problemas de eficiencia, eficacia, transparencia, competitividad y legitimidad del servicio público?

El análisis consiste en vincular la profesionalización con los cambios en la gestión pública que son necesarios para su desarrollo, tales como la opinión del propio servidor público, del usuario, las necesidades de la institución y, en consecuencia, del entorno en donde se desarrolla. Consiste, por tanto, en una propuesta diseñada con base en el resultado del análisis de los principales modelos de profesionalización, del propuesto en la ley y de las condiciones de las dependencias en las que opera el servicio profesionalizado. También se presentan las características de la gestión pública para obtener un resultado que permita avanzar en una política de profesionalización que considere a los servidores públicos denominados de base, los sindicatos y los empleados superiores.

Una profesionalización que trascienda implicará la transformación de las condiciones laborales, esto significa incluir a los sindicatos que se resisten al cambio y que en ocasiones son un obstáculo para que el desarrollo del servicio sea completo; no menos importante resulta ser la contratación discrecional de empleados de mandos medios o superiores que no cumplen con los requisitos mínimos para el ejercicio que requiere el servicio público mexicano del siglo XXI.

Después de describir la trayectoria de los modelos de profesionalización de los servidores públicos federales, haber señalado los elementos centrales y las

condiciones de su funcionamiento, esta tercera parte de la investigación tiene como función proveer de los elementos para realizar el análisis cualitativo del proceso de profesionalización.

Es importante considerar que es precisamente el servidor público quien debe convertirse en el propio agente de su profesionalización, se pretende proponer un esquema que permita el fortalecimiento de la política del gobierno mexicano en relación al modelo del Servicio Profesional de Carrera. Cabe mencionar que dentro de este apartado, para efectos prácticos, se utilizarán los términos servidor público y personal público como sinónimos.

CAPÍTULO 5

EL PROCESO DE PROFESIONALIZACIÓN Y EL MODELO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Después de definir los conceptos teóricos y describir el contexto histórico que permite la revisión de la evolución de las estructuras administrativas, la profesionalización de los servidores públicos resulta ser el eje por el que se desarrollan los programas diseñados para el mejoramiento del servicio público en cuanto al desarrollo del personal.

Considerando lo anterior, la referencia para analizar y proponer el modelo de profesionalización resulta ser una pregunta central, ¿cuáles son las condiciones necesarias para el modelo de gestión pública que permitan implantar el Servicio Profesional de Carrera? Hay que tener presente que se está haciendo referencia a dos variables fundamentales dentro de las estructuras administrativas. Por una parte, la presencia de herramientas y tecnología administrativa que permiten al servidor público mejorar su desempeño y por otra, las instituciones tenderán a profesionalizarse y esto implica considerar a todo el personal, instrumentando programas de profesionalización que incluyan a los niveles superiores, medio y de base, los cuales tendrán que obtener las capacidades laborales necesarias para desarrollar sus funciones. El modelo de gestión pública tiene que considerar las competencias institucionales y con ello la del gobierno mismo, no es posible tener una parte certificada y las otras no.

5.1. El modelo para la profesionalización de los servidores públicos

Para analizar el modelo de profesionalización hay que recordar que el servicio de carrera se proyectó en un marco normativo; así, dentro de las instituciones, existen reglas para la realización de diferentes acciones que conducirán a la profesionalización del servidor público y su vinculación con la gobernanza, de esta forma existen dos características, la primera como acción, la segunda como medio, lo

que significa tener las bases para el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, lo cual permite establecer dos condiciones:

- a) Mientras mayores sean las acciones de profesionalización mayores serán también los estándares de resultados dentro de las instituciones de la Administración Pública y como consecuencia, las posibilidades para el establecimiento y consolidación del Servicio Civil podrán ser mejores, ya que las principales condiciones para que se realice están presentes.
- b) Mientras no se tenga una profesionalización de los servidores públicos orientada por un lado hacia la obtención de la satisfacción del usuario con ética en el servicio y por otro, a completar el proyecto laboral del servidor público, no se tendrán avances significativos para la instrumentación del modelo Servicio Profesional.

Profesionalizar requiere de diseñar una infraestructura que permita conocer las necesidades de las instituciones públicas como impulsoras del avance técnico para la obtención de estándares que impacten en el usuario de las mismas y también de las necesidades de los servidores públicos conforme a sus perspectivas laborales.

La profesionalización, como medio para avanzar en la consolidación del desarrollo administrativo, representa la posibilidad de tener la tecnología que se requiere para dotar de un servicio público que posibilite dos cosas:

- a) Incorporar mejores condiciones de infraestructura tecnológica para el funcionamiento de las dependencias y entidades de calidad en la prestación de los servicios públicos y,
- b) El impacto de la prestación de servicios públicos en la sociedad que también considere las condiciones para hacer carrera administrativa que permita una profesionalización con orientación en resultados y con estándares a nivel internacional.

5.1.1. Profesionalización y gobernanza

La profesionalización de los servidores públicos es un proceso que requiere de elementos tangibles que permitan a las diversas instituciones de la Administración Pública evolucionar por medio del desarrollo administrativo, aunado a esto la profesionalización como acción, y la gobernanza como medio, son las condiciones

que permiten tener un servicio público de vanguardia, al respecto y para delimitar el concepto Peters comenta:

“El concepto de gobernanza se ha llegado a utilizar, en términos amplios, para describir las actividades del sector público, pero es necesario que consideremos con mayor precisión lo que éste término significa. Lo que aquí queremos connotar es la capacidad del gobierno para conducir la economía y la sociedad. Esto significa que la gobernanza puede definirse más simplemente como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad.”²⁵⁴

Para explicar el término gobernanza hay que considerar la orientación que las diversas instituciones de la Administración Pública proporcionan en el ámbito social, estas representan sólo una variable, ya que junto con las organizaciones civiles, es posible proporcionar mejores servicios públicos a la sociedad.²⁵⁵

Dentro de las estructuras de organización de las instituciones es posible tener resultados eficientes y eficaces, por tanto las posibilidades de tener las condiciones para una gobernanza serán mayores. La importancia de esto es fundamental en el desempeño institucional, ya que permiten dotar a las instituciones de legitimidad.

“Se cree que un servicio civil de carrera puede proporcionar competencia y mejores resultados para con las demandas de la ciudadanía, por lo que de manera sustancial se mejorará la gestión pública y provocará que los demás actores no gubernamentales prestadores de servicios públicos, también fortalezcan sus organizaciones y procedimientos, así como la profesionalización de sus empleados. En ellos también estaría presente la exigencia de la ciudadanía: demanda de resultados y rendición de cuentas.”²⁵⁶

La relación entre profesionalización y gobernanza significa que las dependencias y entidades tendrán mayor capacidad de respuesta y mejor eficacia, cuando se realicen las acciones que conduzcan a obtener lo siguiente:

²⁵⁴ Peters, Guy. “La capacidad de gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Revista Reforma y Democracia. No. 27. octubre 2003. CLAD. Caracas, Venezuela. p. 2. www.clad.vn. 22-nov-2004.

²⁵⁵ Peters también analiza los requisitos que considera para gobernar los cuales son:

- 1) Articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad. La primera –y quizás más esencial- de las tareas que implica la gobernanza es la articulación de un conjunto de objetivos y prioridades que sean comunes para toda la sociedad. Esta actividad le otorga al gobierno el lugar central en el ejercicio de la gobernanza.
- 2) Coherencia. Tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados
- 3) Logro de metas. El tercer requerimiento para que exista la gobernanza es la capacidad para lograr los objetivos y las metas que se han planteado.
- 4) Retroalimentación y rendición de cuentas (accountability). La etapa fina en el proceso de gobernanza requiere de algunos mecanismos que permitan la retroalimentación y la rendición de cuentas.

²⁵⁶ Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de los servidores públicos en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. p. 100

- a) Legitimidad, que proporciona un nivel de confianza por parte de la población usuaria, lo cual nos conduce hacia la gobernanza participativa.
- b) Al tener la profesionalización, las condiciones para la prestación del servicio serán mejores, con capacidad de respuesta oportuna y permitirá que se desarrolle la carrera administrativa.

Para transitar hacia procesos democráticos dentro de la gestión pública, se necesitan instituciones con servidores públicos que presenten resultados útiles a la sociedad, por ello el modelo de profesionalización será el medio para crear instituciones confiables y eficaces orientadas hacia el bien común, donde la institución, el servidor público y la población sean los beneficiarios de la instrumentación de modelos de actuación pública dirigidos a impulsar la ética, el trabajo por resultados y la evaluación social de la gestión.

La profesionalización de los servidores públicos es un acto de racionalidad administrativa, ya que es el punto en donde se desarrollan las habilidades y los conocimientos que resultan ser los medios por los cuales se puede iniciar una carrera administrativa orientada por principios básicos que le permitan al servidor público distinguirse por su conducta y resultados. También por el hecho de que con la aplicación de estos esquemas se obtienen los fines que la Administración Pública pretende lograr como son la legitimidad, eficacia y servicios públicos con valor agregado, para de ahí pasar a la siguiente etapa: los derechos del usuario de los servicios públicos.

Existe una relación directa entre los procesos de profesionalización y la gobernanza. Dentro de las dependencias y entidades, los diferentes procesos se desarrollan con personal cada vez más capacitado y mayor tecnología, lo que contribuye a proporcionar servicios públicos que satisfagan a la población.

En consecuencia la gestión pública se impregna de un valor que le permite distinguirla al ser el vehículo para hablar de un gobierno eficaz. Esta categoría (valor) "indica la importancia del conocimiento aprendido y aplicado para fortalecer la calidad de las políticas públicas. En este caso el valor de la gestión pública deviene del

conjunto de saberes profesionales que se articulan para conseguir resultados que se vierten a la complejidad de las actividades productivas y sociales.²⁵⁷

Estos valores son el resultado de aplicar los mecanismos de profesionalización, profesionalismo y los estándares que permiten la satisfacción a los usuarios en el momento de otorgar un servicio público acorde con la capacidad institucional y las demandas de la población.

El punto de intersección entre la gobernanza y la profesionalización es la gestión pública como entorno para que todas las acciones, como la certificación de capacidades, la actualización de conocimientos y los resultados que se esperan dentro de las instituciones públicas, impacten positivamente en la evaluación que hacen los usuarios del servicio público.

5.1.2. El servidor público como agente de la profesionalización

Para el análisis de este apartado es preciso distinguir dos elementos: por un lado los derechos laborales que son otorgados desde la Constitución y por otro, el avance de los diferentes programas que se orientan a dotar de conocimientos, habilidades y códigos de ética que requieren los trabajadores al servicio del Estado. En torno a estos dos elementos se orientaron los avances que en la materia se han llevado a cabo dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de México desde 1742 hasta 2006.

Por otro lado, la profesionalización como acción tangible permite actualizar a los servidores públicos para que realicen sus funciones, permite contribuir a que las instituciones presenten mejores resultados a la sociedad que atienden.

Como respuesta a una de las demandas de la sociedad usuaria de los servicios públicos, las instituciones de la Administración Pública tienen que evolucionar hacia estadios en donde los resultados sean evaluados por los distintos grupos sociales, por ello el servidor público tendrá que asumir nuevos paradigmas en su desempeño. En esta transición es imprescindible tomar en cuenta que para lograr el máximo de resultados, los esquemas de profesionalización tendrán que ser orientados al

²⁵⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. "Servicio profesional y la nueva gestión pública en México". *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. 1. no. 1. México. primer semestre 2004. p. 45.

desarrollo de las habilidades tales como las de trabajo en equipo, liderazgo, toma de decisiones, directivas, de servicio y la actualización de conocimientos que permitan incrementar la eficacia en la presentación de resultados.

La Administración Pública mexicana se ha impregnado de diferentes *ingredientes* que son considerados como el *camino correcto* para avanzar hacia la transición en el desempeño institucional. Al respecto, como lo afirma Christensen, las instituciones públicas se desarrollan con modelos en los cuales se hace indispensable la participación democrática:

“Los sistemas político-administrativos de las democracias occidentales se basan en una mezcla compleja y a menudo ambigua de normas y valores relacionados con el control político-administrativo, códigos de conducta profesional, procesos adecuados y un gobierno basado en reglas, responsabilidad democrática, ética del servicio público y participación de los grupos afectados.”²⁵⁸

Estos elementos son los que actualmente se han introducido al sector público mexicano, por medio de los actuales programas de profesionalización o de servicio civil que se llevan a cabo en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública.

Un servicio civil centrado en los resultados con la orientación a la eficiencia es una reforma dentro de la Administración Pública con efectos solamente cuantitativos, esto es, la relación entre la profesionalización como acción y el comportamiento de los servidores públicos como condición para el desarrollo administrativo. El principal argumento para la transformación del sector público lo constituye la profesionalización como el elemento central para avanzar hacia mejores condiciones, así “(...) una administración profesional que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas que tienen ‘libertad’ para administrar; normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; más competencia, contratación, transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas de administración del sector privado.”²⁵⁹ Estas características presentes para el caso mexicano, conforman el nuevo menú de las instituciones públicas, junto con el servicio civil donde se pretende institucionalizar la profesionalización de todos sus integrantes.

²⁵⁸ Christensen, Tom; Laegreid, Per. “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa.” *Gestión y Política Pública*. Vol. X. Num. 1 1er. semestre de 2001. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2001. p. 55.

²⁵⁹ *Ibid.* p. 65.

El servidor público se convierte en agente de la profesionalización en el momento que adopta comportamientos y técnicas para proporcionar mejores resultados, lo cual significa que cada vez las transformaciones en el manejo público sean adaptadas a la realidad.

Como eje de este proceso de profesionalización, elementos como la rendición de cuentas, el manejo con un código de ética y la constante actualización de conocimientos y desarrollo de habilidades, le permiten al servidor público cumplir mejor sus funciones. En cuanto a las técnicas de tipo gerencial, se han traducido en mayores facultades y capacidad de decisión para los servidores públicos, así el camino está definido para la Administración Pública, la profesionalización y el Servicio Civil, la transformación la describe Christensen: “Así a los administradores de alta jerarquía se les contrata por tiempo determinado, se les paga de acuerdo con su rendimiento y, si su trabajo no está a la altura, pueden ser despedidos”²⁶⁰.

Dentro de este aspecto las funciones de los servidores públicos se han clasificado en gerenciales y operativas, lo que puede representar la división entre las ocupaciones de carácter político y administrativo; así la profesionalización es condición indispensable para la permanencia en el servicio, por lo que el personal involucrado, como agente de la misma, se transforma para diseñar la nueva realidad y desempeño institucional.

5.1.3. La institucionalidad en el desempeño del servidor público

Los cambios derivados de la aplicación de nuevas técnicas y los convenios de trabajo, impactan a la burocracia encargada de diseñar los programas y proyectos para atender a la población que cada vez demanda mejores servicios, ya que se convierte en la receptora de mayores facultades e independencia administrativa por tanto:

- a) Al tener servidores públicos cada vez más profesionalizados, los procesos involucrados para la prestación de los servicios también cambian y pueden ser proclives a la certificación de calidad.

²⁶⁰ *Ibid.* p. 67.

- b) Lo cual implica transformar el comportamiento y la imagen que tiene el servidor público ante la sociedad, así el camino hacia el profesionalismo es cada vez más corto.

Conforme se desarrollan las instituciones, los procesos que son utilizados en la prestación de los servicios se van transformando, de acuerdo con lo analizado en el apartado de desarrollo administrativo²⁶¹, por ello, tanto los servidores públicos como las instituciones constituyen los agentes de la profesionalización como condición para que los cambios en la gestión pública permitan establecer un Servicio Profesional de Carrera que sea el garante para la solución a la falta de continuidad en los diversos proyectos institucionales.

5.2. Análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada

Con los antecedentes de las iniciativas de Ley de las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN en el Senado, se dictaminó una tercera propuesta presentada ante el pleno el 22 de octubre de 2002 por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos, la cual se aprobó con 93 votos para después enviarla a la Cámara de Diputados, y el 1 de abril de 2003 ésta la remitió para su posterior análisis y publicación.

La primera iniciativa del grupo parlamentario del PRI se denominó Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la del PAN, Ley Federal del Servicio Público Profesional. Ambas se analizaron por esas comisiones y se elaboró una tercera propuesta denominada Ley Federal del Servicio Público Profesional misma que fue enviada a la Cámara de Diputados. Cuando ésta la remite nace la Ley del Servicio Profesional de Carrera que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, y ha estado vigente desde octubre del mismo año.

A continuación se muestran gráficamente los subsistemas que están totalmente integrados; su funcionamiento lo coordina la Secretaría de la Función Pública en todas las dependencias.

²⁶¹ Supra. 1.4.2. El Desarrollo Administrativo.

Cuadro No. 27
EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA



Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley.

Cuadro No. 28

FUNCIONES DE LOS SUBSISTEMAS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	Subsistema de Ingreso	Subsistema de Desarrollo Profesional	Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	Subsistema de Evaluación del Desempeño	Subsistema de Separación	Subsistema de Control y Evaluación
--	-----------------------	--------------------------------------	---	--	--------------------------	------------------------------------

5. El proceso de profesionalización y el modelo del Servicio Profesional de Carrera

<p>Registro y procesamiento de información para la definición de perfiles de puestos. Cálculo de necesidades de personal. Elaboración de estudios prospectivos sobre escenarios futuros de la Administración Pública. Análisis del desempeño y de los resultados de los servidores públicos y las dependencias.</p>	<p>Se refiere a los requisitos, procedimientos y mecanismos para el reclutamiento y selección de aspirantes a ingresar al Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Determina que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.</p>	<p>Es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera, con base en el mérito, podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía en cualquier dependencia o entidad pública y en las instituciones con las cuales exista convenio. Dicha movilidad podrá seguir trayectorias vertical o de especialidad y horizontal o lateral.</p>	<p>Procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera tanto en el sistema como en su cargo.</p>	<p>Se miden, en forma individual y colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Objetivos principales: Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado. Mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.</p>	<p>Se entiende por separación del Servidor Público de Carrera, la terminación de su nombramiento. El nombramiento dejará de surtir efectos por: renuncia, defunción, sentencia ejecutoria, incumplimiento de obligaciones, sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. No aprobar en dos ocasiones tanto la capacitación obligatoria como la evaluación del desempeño.</p>	<p>La evaluación de resultados de los programas de capacitación, se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos. La Secretaría de la Función Pública, con apoyo de las dependencias, establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del sistema, a efecto de contar con elementos suficientes para su perfeccionamiento.</p>
---	---	--	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley.

En el primer artículo del decreto se define lo siguiente: “La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”²⁶²

²⁶² Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. Diario Oficial de la Federación. Primera sección. México. 10 de abril de 2003. art. 1º p. 44.

La profesionalización de la gestión pública es parte fundamental para el desarrollo de la Administración Pública y, en consecuencia, lo es también para el país. Es por ello que para poder tener un avance significativo en la materia y a la vez en un servicio de carrera, es conveniente desarrollar estrategias que permitan avanzar en la dirección correcta y esto significa superar los paradigmas del modelo burocrático, elementos como el exceso de normatividad, la centralización de las decisiones, la eficiencia como un fin impiden desarrollar otras áreas dedicadas a transformar los procesos en resultados.

Con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera elaborada en la Cámara de Senadores se abre una nueva etapa en el desarrollo del servicio público en México, así este novedoso modelo pretende ser la guía para la instauración del servicio civil.

Para dar inicio al análisis de tan importante documento es pertinente iniciar con la siguiente pregunta ¿cuáles son los alcances de servicio profesional de carrera? Eduardo Romero menciona lo siguiente:

“Por definición el Servicio Profesional de Carrera busca atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país. El sistema está basado en el mérito y la igualdad de oportunidades”.²⁶³

El mérito y la igualdad de oportunidades son las columnas del sistema, para tener un mejor resultado, sin embargo, es preciso definir los alcances de estos conceptos y de la pertinencia del modelo, un elemento que llama la atención es la neutralidad política de la Administración Pública, ya que desde el momento que los cuerpos estratégicos no están sujetos al Servicio Profesional de Carrera, las improvisaciones de las políticas de gobierno especialmente en la administración 2000-2006, las pugnas con el poder legislativo, hacen que esta supuesta neutralidad quede sin sustento; ahora si se considera que la política no puede ser neutra, dentro de las dependencias de gobierno se debe tener clara la orientación de las estrategias para la prestación del servicio.

De acuerdo con lo expuesto por el propio secretario de la función pública, el

²⁶³ Romero Ramos, Eduardo. “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”. Servicio Profesional de Carrera. Vol. 2. num. 4. México, segundo semestre. 2005. p. 12.

subsistema de ingreso representa mayor dificultad en su instrumentación debido a que no se contaba con información suficiente y actualizada para llevar a cabo el inventario de plazas y perfiles de puestos, pero con la característica de que éstos se tienen que definir con base en las competencias requeridas para ello.

Antes de la publicación de la ley, la SHCP tenía la atribución de integrar el catálogo de puestos y la SECODAM, la de registrar las estructuras orgánicas; a ambas la Secretaría de la Función Pública debió darles seguimiento, lo que no sucedió por los constantes atrasos que se hicieron presentes.

Algo que llama la atención es la posibilidad de que los nombramientos del personal de libre designación estarán a disposición de los niveles superiores, lo que significa darle esta facultad a los encargados de diseñar las estrategias institucionales, de esta forma al aplicarse dichas estrategias, los niveles medios de la organización tendrán que acatar las disposiciones.

Así que las grandes estrategias deben ser racional-burocráticas, lo que implica coherencia entre los medios y fines, condición imprescindible para la consolidación del modelo. En cuanto a la vinculación de la estrategia con la táctica, el esquema de profesionalización no define la última, solo se da por entendida, en consecuencia se puede definir como todas las acciones realizadas por las instituciones dirigidas a fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes del servidor público en beneficio del usuario de los servicios públicos. Esta facultad es exclusiva de la dependencia u órgano desconcentrado, ya que el individuo no podría hacerlo de manera autónoma.

Los subsistemas del modelo son los encargados de proporcionar todos los elementos para proveer de personal profesional a las dependencias, lo cual implica la institucionalización de dos elementos centrales: la profesionalización y la posibilidad de hacer carrera en el servicio público.

En el subsistema de planeación de recursos humanos se definen los perfiles de puestos, algo que la SHCP tenía que realizar, es posible definirlos considerando las capacidades laborales y no únicamente los requisitos que tradicionalmente se pedían. Un aspecto de singular importancia es el tercer párrafo del artículo 14, donde se precisa que el subsistema de planeación de los recursos humanos:

“III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el registro, considerando los efectos en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta

Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del sistema”.²⁶⁴

El desarrollo administrativo de cada dependencia federal está orientado hacia las tendencias de la NGP, las necesidades de personal lo están hacia el lado de la eficiencia y calidad de los servicios públicos, luego entonces las necesidades serán con mayor énfasis en las habilidades para desarrollar y aplicar las técnicas requeridas para cada grupo de puestos.

En cuanto al subsistema de ingreso, tratándose de servidores públicos de carrera, la única posibilidad de acceder al sistema es por un concurso. En este punto la ley establece el requisito de realizar concursos para seleccionar a los candidatos más capacitados para el puesto. Aquí es conveniente mencionar que conforme sea integrado el comité de selección de cada dependencia, en el concurso de selección el superior jerárquico participa y tiene facultades para vetar a algún candidato a ocupar una plaza, lo cual puede ser contraproducente.

Los comités, tanto de profesionalización como de selección, conforman el primer filtro del sistema para el ingreso del personal al servicio público, aquí los concursos son la condición para dar inicio al proceso de integración al servicio. La selección de personal se realiza cuando el aspirante satisface los procedimientos establecidos, pero puede ser el caso de algún candidato que cumpla con ello y el comité falle a favor de otra persona debido a que existe la posibilidad del veto del superior jerárquico. Este punto es importante, ya que con esta atribución totalmente discrecional, esta persona tiene la posibilidad de desestabilizar el proceso al argumentar la no elegibilidad del candidato en cuestión.

En lo correspondiente al subsistema de desarrollo profesional, la propia ley lo define como: “(...) el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito”.²⁶⁵

La trayectoria del servidor público estará basada en el mérito, el cual significa la constante superación profesional y para ello debemos tener presente que las

²⁶⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 2003. primera sección. p. 48.

²⁶⁵ Ibid. art. 35. p. 50.

dependencias, por medio de las direcciones generales de recursos humanos, son las encargadas de proveer de toda la capacitación con orientación a resultados.

Capacitar al personal está directamente relacionado con el mejoramiento de la gestión pública, ya que al presentarse los cambios, también deben reflejarse en la profesionalización, por tanto este subsistema incorpora a los servidores públicos en las acciones específicas para actualizar los conocimientos y habilidades que el entorno demanda. ¿Cuáles son los criterios para que el personal se desarrolle? Por un lado deben considerarse los perfiles de las instituciones y características de los servicios y por otro, las tendencias internacionales en correspondencia con las demandas sociales, lo cual nos conduce a mejorar las técnicas para el funcionamiento del servicio público.

El subsistema de capacitación y certificación de capacidades, tiene como propósito atender "(...) los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública".²⁶⁶

En torno a este subsistema se han generado varias discusiones, por ejemplo los conocimientos y habilidades que un servidor público requiere para el desarrollo de sus funciones lo define el perfil del puesto, mismo que la Secretaria de la Función Pública tiene que integrar en el catálogo correspondiente, por tanto la capacitación se convierte en factor importante, ya que debe reorientarse para que realmente funcionen las técnicas administrativas.

Según la ley la capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- I. "Desarrollar, completar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas".²⁶⁷

Esto representa un avance significativo siempre que se orienten los esfuerzos hacia las necesidades de aprendizaje, que permite orientar las acciones de

²⁶⁶ Ibid. art. 44. p. 51.

²⁶⁷ Ibid. art. 46. p. 51.

profesionalización hacia los requerimientos institucionales. Las dependencias diseñarán y aplicarán los programas de capacitación, mismos que serán integrados en correspondencia con las necesidades de las diferentes unidades administrativas que la conforman. La capacitación debe estar dirigida a mejorar el impacto de los servicios para la población usuaria, de aquí que sea la gestión pública la que provea de técnicas para la eficiencia y eficacia.

Mediante los comités de profesionalización la capacitación se instrumentará de acuerdo a las necesidades que sean requeridas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y aquí es importante mencionar la conveniencia de la aplicación de la norma técnica de competencia laboral, ya que sería una forma de homologar los criterios para la administración de la capacitación dentro del sector central de la Administración Pública.

El subsistema de evaluación del desempeño es la parte sustantiva del modelo ya que está relacionado directamente con la permanencia del servidor público en el sistema, se busca aplicar un modelo de evaluación que sea objetivo para la institución y el personal.

También como lo establece la ley, la capacitación está relacionada con el desempeño ya que como se menciona en el párrafo VI del artículo 60: “El nombramiento de los servidores públicos de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias por no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño”.²⁶⁸

En cuanto al subsistema de control y evaluación las dependencias junto con la Secretaría de la Función Pública diseñarán y autorizarán los instrumentos de evaluación, sin embargo, cabe señalar la importancia de que estos respondan a las necesidades de los procesos que se quiere evaluar, pues sería lamentable que solo se importaran modelos para tal propósito.

En este modelo, el Servicio Profesional de Carrera considera los puestos siguientes: Director General, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Enlace; el ingreso al sistema será por medio de un concurso público. La profesionalización está relacionada con la capacitación, la cual se orienta al desarrollo de las capacidades laborales que el servidor necesita poseer para el desarrollo de sus funciones.

²⁶⁸ Ibid. art. 60. p. 53.

En lo correspondiente a la estructura orgánica del sistema, los principales órganos de decisión son la propia Secretaría, un Consejo como instancia consultiva para diseñar políticas y/o estrategias conforme los requerimientos del sistema; los comités tanto de profesionalización como de selección son las instancias de operación y en consecuencia la parte sustantiva donde se requiere mayor atención para que el modelo sea operable en todas sus dimensiones.

Dentro del decreto emitido por la Cámara de Senadores, también se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría de la Función Pública, (en consecuencia desaparece la SECODAM) y queda como la encargada de instrumentar todas las acciones para que este modelo de servicio civil se desarrolle y funcione en su totalidad para octubre del año 2006.

Para la aplicación del sistema en cada Secretaría se instalará un comité de profesionalización que será el encargado de dirigir todas las acciones hacia el aprovechamiento de la capacidad de aprendizaje de los servidores públicos y de la dependencia, a fin de que sea variable detonante para transformar el desempeño institucional. También se definieron los procedimientos para que un servidor público pueda certificarse, ya que su permanencia en el sistema depende de ello, si no ocurre cuando menos una vez cada cinco años, será separado del sistema.

5.2.1. El Reglamento del Servicio Profesional de Carrera

Casi un año después de la publicación de la Ley, la Secretaría de la Función Pública publicó, el 2 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento que precisa los conceptos y atribuciones de esta dependencia para coordinar la instauración del Sistema. En este documento se definen aspectos como la certificación de capacidades: "Proceso por el cual se determinan aptitudes, mediante la confirmación del nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público de carrera, así como sus aptitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de cada capacidad."²⁶⁹

También menciona los principios por los cuales se sustenta el servicio: legalidad,

²⁶⁹ Secretaría de la Función Pública. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección. 2 de abril de 2004. p. 13.

eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Mismos que serán practicados por cada uno de los servidores públicos de carrera en el desempeño de sus funciones, para ello la Secretaría de la Función Pública proveerá de la metodología necesaria para su instrumentación.

Como documento normativo, establece los procedimientos para que cada subsistema opere con eficiencia y eficacia dentro de las estructuras de la Administración Pública, con ello se pretende proveer de las herramientas administrativas para fortalecer la profesionalización de los servidores públicos y que esto origine mayor gobernanza dentro de las dependencias, ya que es de esperar que al tener personal certificado y procesos con calidad, el desempeño institucional mejore.

Cuadro No. 29
REGLAMENTO DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
 Subsistemas para el Servicio Profesional de Carrera

Planeación de Recursos Humanos	Ingreso	Desarrollo Profesional	Capacitación y Certificación de Capacidades	Evaluación del Desempeño	Separación	Control y Evaluación
Se efectúan los procesos de registro y análisis de la información que remitan las dependencias a la Secretaría. Operará el Registro Único del Servicio Público Profesional, con información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y separación.	Atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes. El proceso de selección comprenderá: Revisión curricular, evaluación de las	Se integra por los procedimientos y mecanismos con base en los cuales los servidores públicos titulares podrán ocupar plazas de igual o mayor jerarquía, tanto en las dependencias como en instituciones públicas federales, locales o municipales u organismos públicos o privados con los que se tengan celebrados convenios.	Los Comités de Profesionalización de cada dependencia definirán los procesos de capacitación y certificación de capacidades para los servidores públicos, como son el perfil de puestos, los convenios con instituciones educativas y organismos públicos o privados. Cursos obligatorios y optativos y la puntuación para los ascensos.	Considera los procesos, métodos y mecanismos de medición cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas individuales. Los procesos son: Determinación de las metas de desempeño individual. Determinación de las metas de desempeño colectivo. Aplicación de las evaluaciones del desempeño. Establecimiento de estímulos. Medidas correctivas y seguimiento de los resultados de la evaluación del desempeño.	Se integra por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos como son: Renuncia; sentencia ejecutoria; incumplimiento reiterado de sus obligaciones; Sanciones establecidas en la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; No aprobar el dos	Mecanismos de evaluación sobre la operación del sistema. La evaluación de resultados de los programas de capacitación.

5. El proceso de profesionalización y el modelo del Servicio Profesional de Carrera

	<p>capacidades , que a su vez se integra de dos etapas; la de evaluación de las capacidades de visión de servicio público, y la de evaluación de las capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto. Entrevistas que se determinen.</p>		<p>Define tres tipos de capacidades: De visión de servicio público, gerenciales o directivas y técnicas transversales o técnicas específicas.</p>		<p>ocasionen la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño y cuando el resultado de la evaluación del desempeño no sea suficiente.</p>	
--	---	--	---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia, con base en el Reglamento.

Para el desarrollo de todo el sistema son consideradas dos instancias importantes: el Consejo Consultivo y los Comités de Profesionalización y Selección, cuyo funcionamiento es indispensable para el desarrollo del sistema, ya que son los medios para que el personal interesado pueda acceder a los concursos.

La profesionalización, como medio para lograr un mejor desempeño tanto institucional como individual, es fundamental para transformar una institución pública hacia los estadios de gobernanza que buscan obtener mayor legitimidad en el desarrollo de sus atribuciones. En la medida que se tengan mejores servidores públicos se tendrá mayor eficiencia y eficacia, lo cual nos conduce a la consolidación del servicio civil.

5.3. Las condiciones de la gestión pública para la implantación del Servicio Profesional de Carrera

Dentro del actual modelo de profesionalización de los servidores públicos, es imprescindible tener en cuenta las características de funcionamiento, cobertura, impacto, eficiencia, calidad, eficacia y legitimidad de las instituciones al cumplir con sus atribuciones orientadas a satisfacer las expectativas de los usuarios; por ello es indispensable que para la instauración del servicio profesional, la nueva gestión tenga capacidad para fomentar el desarrollo de las competencias, tanto institucionales como individuales que permitan consolidar las acciones de la profesionalización.

¿Cuáles son las condiciones que deberán estar presentes en la gestión pública para que el modelo actual de servicio civil permita dotar a las instituciones de gobierno de los elementos de competitividad institucional? Primero es necesario consolidar aspectos como la capacidad laboral, desarrollo de habilidades, instituciones eficaces, modelos de servicio civil de calidad que se adecuen a la realidad de la Administración Pública de México. En correspondencia se analizan las condiciones de la gestión pública y variables endógenas con las cuales el modelo del Servicio Profesional de Carrera se desarrolla.

En segundo lugar, la gestión como elemento de estabilización de tipo racional administrativo permite la permeabilidad del modelo hacia una construcción de escenarios en donde la profesionalización, carrera en el servicio y certificación de capacidades, sean elementos centrales.

Por tanto la inclusión de modelos de profesionalización, competencias laborales y certificación de las mismas constituyen parte de la nueva orientación de las instituciones públicas en el desempeño de sus atribuciones

5.3.1. El Cambio en las organizaciones de la Administración Pública: las capacidades Institucionales

El Servicio Profesional de Carrera que se encuentra vigente dentro de las dependencias de gobierno introduce un elemento nuevo: las capacidades, que serán necesarias para la permanencia en el puesto, para ello hay que considerar lo siguiente:

- a) Profesionalizar al servidor público de carrera en los puestos que considera fundamentales para el desarrollo de las instituciones públicas.

5. El proceso de profesionalización y el modelo del Servicio Profesional de Carrera

- b) Mejorar la imagen de la Administración Pública por medio de la instrumentación de programas que permitan incrementar la calidad del servicio.
- c) La profesionalización de los servidores públicos es la principal variable de cambio para el avance en el desarrollo de la gestión profesionalizada.

Como es notorio, la actual posición en el manejo de las dependencias se circunscribe a llevar a cabo programas de actualización que respondan a las dificultades, las cuales están presentes en el funcionamiento de los diferentes procesos que se utilizan en la prestación de los servicios.

Dentro de este entorno, ¿por qué hablar de capacidades laborales? Porque entre las características para poder incorporarse al servicio de carrera se requiere poseer conocimientos, experiencia, habilidades y actitud que la Ley pide a todos los servidores públicos de carrera; además, se deben definir capacidades para las instituciones como parte de la evolución de la gestión pública, un punto de referencia son las reformas que dentro de los sectores públicos en los países de la OCDE se iniciaron en 1995, mismas que en el caso de México se instrumentaron dentro de los programas de profesionalización y en general de transformación de la gestión pública, por su relevancia son las siguientes:

Cuadro No. 30
**REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA
LAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES**

Reforma	Descripción
Una buena capacidad para gobernar es esencial para asegurar que los retos de la sociedad se enfrentan de manera adecuada.	Es necesario que los gobiernos se ajusten rápidamente a las circunstancias cambiantes, para crear y explotar nuevas oportunidades. Organizaciones inflexibles, altamente centralizadas, con énfasis en procesos y no en resultados, impiden un buen desempeño. Extensa y gravosa normatividad gubernamental, afecta a la productividad.
Renovación institucional.	Organizaciones que se adapten y se reestructuren perpetuamente, para cubrir las necesidades cambiantes de sus usuarios.
Una administración inductora de reformas	Reinvención de amplio alcance al interior de sus sectores públicos. Poner más atención en la función primordial de un sector público vigoroso en el desarrollo económico y social.
Fomentar una cultura orientada hacia el buen desempeño en un sector público menos centralizado.	Un enfoque más centrado sobre los resultados: eficiencia, efectividad y calidad de los servicios. Descentralizar la toma de decisiones. Mayor enfoque en la eficiencia, objetivos de productividad y creación de ambientes competitivos. Capacidad para responder a los cambios externos.

El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México

Reforma	Descripción
Incrementar la autonomía y flexibilidad en el empleo de los recursos.	Delegación de facultades, apoyada por requisitos de desempeño más severos y una mayor posibilidad de ser llamados a cuentas, hace posible llevar a cabo actividades más acordes con las necesidades y asuntos particulares.
Orientación hacia el usuario.	Incrementar la transparencia de las operaciones y de la toma de decisiones, ofreciendo soluciones frente al trato injusto y reduciendo las cargas administrativas mediante la eliminación de barreras.
Necesidad de inculcar en el sector público la calidad.	Establecer estándares de calidad para los servicios públicos. Generar un mayor enfoque en los resultados. Crear las condiciones bajo las cuales las empresas del sector público tengan que competir para conseguir negocios, ofrecer importantes incentivos para que mejoren su calidad, reduzcan costos y sean más eficientes.
Aplicar mecanismos con comportamiento similar al del mercado, denotan la factibilidad de ser adoptados por un mayor número de países.	Los arreglos efectuados en función del mercado, como recurrir a contratistas han servido, bajo ciertas condiciones, a racionar la demanda, economizar recursos y producir ahorros sustanciales. También ha ayudado a mejorar la calidad de los servicios y a ofrecer más valor.
Mejorar la administración de la normatividad. Analizar el impacto de los sistemas reguladores y explorar opciones de regularización que ofrezcan efectividad.	Los esfuerzos realizados por los países miembros para reducir la calidad de normas y reglamentos y para mejorar la calidad mediante el establecimiento de estándares de análisis, de diseño legales y orientados al usuario han dado buenos resultados de inmediato. Eliminar normatividad obsoleta.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Gobierno en transición: Reformas al sector público en países de la OCDE. Conclusiones del Comité de Administración Pública.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Gobierno del Distrito Federal. México. 1995.

Estas reformas instrumentadas en los países de la OCDE, de la cual México forma parte, han tenido un impacto directo en la modificación de la gestión pública. En consecuencia, las estructuras de las dependencias de la Administración Pública se han impregnado de un manejo casi de mercado, donde se consideran elementos como la evaluación por resultados, satisfacción al cliente, calidad en los servicios, entre otros, que permiten darle una nueva dimensión a la gestión y con ello transformar las capacidades institucionales que se requieren para darle mayor dinamismo al servicio.

Dentro de la gestión pública el impacto implica transformarse de una institución con altos niveles de reglamentos, técnicas obsoletas, personal en exceso y no calificado, hacia un esquema de mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, con índices de mejora en la atención al público, en síntesis un cambio en el manejo institucional, para ello la transición hacia un modelo de capacidades requiere de profesionalización y de códigos de ética para mejorar el desempeño de los servidores públicos.

¿Cómo asegurar que las organizaciones gubernamentales posean capacidades que les permitan reformarse para dar respuesta a todos los usuarios de los servicios públicos? Esencialmente la transformación de la tecnología, su capacidad de respuesta, el nivel de profesionalización y la infraestructura ética constituyen el bagaje con el que se cuenta para lograr ese cambio. Al respecto, la OCDE menciona lo siguiente:

“Es necesario que las entidades administrativas centrales eviten prescribir de manera detallada qué deben hacer los administradores en línea jerárquica descendente y enfocar su atención en establecer los lineamientos para hacer posible su actuación. Sin embargo, éstas deben seguir conservando su papel fundamental de líderes en el mejoramiento de las facultades administrativas al ofrecer apoyo y capacitación, así como distribuir información acerca de cómo hacer mejor las cosas en el manejo de programas y de recursos humanos y al auxiliar a las dependencias a tomar sus propias decisiones en torno a la mejor manera de proceder.”²⁷⁰

También están presentes los aspectos intrínsecos que determinan las características de una capacidad institucional, como son sus relaciones intergubernamentales que en ocasiones condicionan el resultado de los programas aplicados, así el perfil del público usuario fue transformándose hacia el receptor de servicios que demanda no sólo la solución a sus problemas, sino también una atención que refleje el compromiso que la dependencia tiene con el usuario, como se puede apreciar, esta transformación se inició desde la década de los ochentas.

“Si bien desde poco antes de los años ochenta, en algunos países la situación comienza a ser calificada con un trato ineficaz, ya que desde el Estado no se atendían las demandas consideradas individuales. Y a pesar de que el trato fuera equitativo, era valorado de forma frustrante puesto que no cubría las expectativas de los ciudadanos, cuyos hábitos de consumo habían cambiado y diferenciado más de otros.

La búsqueda de un trato personalizado, que surge como respuesta a la ineficacia anterior produce una concepción fragmentada de los intereses sociales perdiendo la visión unitaria y dando lugar a la profesionalización de los servicios, pasa de un servicio público a un servicio al público, en el que el profesional, partiendo de unos marcos de actuación poco delimitados desde el nivel político, desarrolla y gestiona prestaciones generales partiendo de nuevos valores y utilizando nuevas técnicas.”²⁷¹

Estas modificaciones implican una transformación completa de la organización, por ello es indispensable que definamos los términos por los cuales se guiará la

²⁷⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Gobierno en transición: Reformas al sector público en países de la OCDE. Conclusiones del Comité de Administración Pública*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Gobierno del Distrito Federal. México. 1995. p. 19

²⁷¹ García Solana, María José. “La posición del ciudadano. La noción del cliente.” Olías de Lima Gete Blanca. coord. *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid. 2001. p. 301-302.

institución hacia la conformación de capacidades que le permitan obtener una percepción distinta del público usuario. Al respecto Hood y Lodge mencionan lo siguiente:

“Cómo desarrollar competencias y su manejo: variables y tecnología.

Competencia tradicionalmente denota la formal o legal autoridad de un funcionario o institución. Pero el término además denota: 1) La habilidad de las organizaciones para llevar a cabo operaciones particulares, 2) La habilidad de los individuos para desempeñarse en tareas específicas. Estos son los últimos dos significados del movimiento de competencia en el último cuarto del siglo XX.”²⁷²

Dentro de las instituciones de la Administración Pública, es preciso definir y tener en cuenta que las competencias²⁷³ institucionales son un nuevo paradigma que permitirá alinear los procesos de las mismas hacia la profesionalización y la certificación de calidad de los servicios públicos, como lo demandan los usuarios del siglo XXI.

En este trabajo Hood y Lodge analizan las competencias en la gestión pública, al considerar elementos como la autoridad, jurisdicción delimitada y las capacidades definidas que permitan resolver problemas de funcionamiento que representan nuevas formas de orientación a la obtención de una mejor respuesta hacia el usuario. Según los autores las competencias están directamente relacionadas al servicio civil, ya que éste es el detonador de tales cambios y las principales armas para tener un camino más propicio hacia la competencia están en las formas de trabajo para impulsar un mejor desempeño institucional, la adecuación de procesos y políticas de mejoramiento junto con la aplicación de programas de actualización profesional.

La competencia dentro de un servicio público, se caracteriza por “el debate que la estructura de las competencias de servidores del nivel alto, parecen ser el enlace para realizar un cambio del servicio, (...)”²⁷⁴ En ocasiones, el cambio y la orientación hacia la competencia consisten en llevar a cabo reformas en las que se considere una nueva dirección hacia un pacto con los usuarios y los servidores públicos, para que juntos definan las características que la institución tendrá que desarrollar. Con

²⁷² Hood, Christopher; Lodge, Martin. “Competency, bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol.17. No. 3 July 2004. USA Oxford. p.313.

²⁷³ Para efectos del análisis se utilizará el término competencias como sinónimo de capacidades, independientemente de que puedan existir algunas diferencias.

²⁷⁴ *Ibid.* p. 328.

ello, las demandas de mayor profesionalismo, profesionalización y ética serán las ofertas principales para el siglo XXI.

Como lo argumentan Hood y Lodge en países como el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania, las competencias fueron importantes para la transición hacia modelos de gestión donde el cambio del modelo de burocracia demandó más servidores calificados; con ello también se establecieron estándares para el cambio en las estructuras administrativas. Cabe señalar que en México dentro de las dependencias, es preciso modificar la forma de evaluación del servicio para continuar con la definición de las competencias laborales, con ello la oferta del cambio dentro de la gestión pública tendrá mayor relevancia.

Este proceso de cambio para el caso mexicano, lo describe Klingner: “a) Una administración descentralizada en comparación a una cultura política centralizadora; b) Desempeño efectivo en algunas dependencias y servicios orientados al usuario a pesar de recursos limitados y c) Cooperación entre dependencias a pesar de conflictos en sus objetivos y funciones.”²⁷⁵

Para tener un modelo donde imperen ya no los procedimientos y una normatividad obsoleta, sino una institución actualizada con clara orientación al usuario del servicio, es preciso establecer las características que darán mayor competitividad a la gestión pública y con ello tener las condiciones para instaurar un modelo de servicio civil de calidad que permita consolidar una política de profesionalización.

Durante este proceso es conveniente que la mayor parte del personal sea profesionalizado independientemente de que forme o no parte del modelo del Servicio Profesional de Carrera, ya que con esto se incrementan las posibilidades de mejorar el servicio.

5.3.2. El cambio hacia las capacidades laborales

Contar con un modelo de servidor público debidamente profesionalizado que tenga como base de actuación el reconocimiento de su desempeño tenderá a ser más

²⁷⁵ Klingner Donald. “South of the border. Progress and problems in implementing New Public Management. Reforms in Mexico today. American Review of Public Administration. Vol. 30 No. 4 December 2000. p. 369.

orientado hacia los resultados y en función de ello, saber con precisión sus necesidades de aprendizaje.

Es necesario definir un modelo de competencias que permitan darle salida a los diferentes problemas del servicio público como la falta de personal calificado y las diferentes habilidades que el servidor público tiene que poseer para el desempeño de sus funciones. De acuerdo con el modelo vigente de profesionalización, los servidores públicos tienen que poseer un conjunto de conocimientos expresamente definidos así como habilidades y actitudes para que, por medio de una instancia certificadora, puedan acreditarlos.

La evaluación de un servidor público consiste en los resultados que presenta en el cumplimiento de sus funciones. Para ello se ha establecido un modelo que permitirá conocer con mayor objetividad el nivel de profesionalización y el impacto que esto representa en el cumplimiento de sus responsabilidades, al respecto la Ley del Servicio Profesional de Carrera señala:

“La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

- I) Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;
- II) Determinar en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley,
- III) Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros,
- IV) Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y
- V) Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su reglamento.”²⁷⁶

Los términos eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros constituyen el eje de la evaluación; junto con esto es preciso definir y cómo se relaciona esto con los conocimientos, habilidades, experiencia y actitud que son necesarios para la ejecución de un puesto determinado. Por ello y tal como lo pide la normatividad, las capacidades laborales son parte fundamental para el funcionamiento del servicio profesionalizado.

²⁷⁶ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley del Servicio Profesional de Carrera. Diario Oficial de la Federación 10 de abril de 2003. 2ª secc. p. 55.

Para su instrumentación, conviene diferenciar las capacidades de los derechos que el servidor público tiene, así como la posibilidad de acceder a un modelo en donde se estén perfeccionando, por tanto el servidor público tendrá que actualizarse en conocimientos y habilidades que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En consecuencia el modelo de profesionalización menciona que es condición certificar las capacidades para la permanencia en el servicio, lo cual permite la consolidación de la evaluación del desempeño, esto significa la transición que va de una sola aplicación en donde sólo se conocía lo realizado, a otra donde se involucran diversos aspectos. ¿Cuál es la relevancia de tener un sistema de capacidades laborales para mejorar el desempeño? Ahora se miden variables por las cuales se pueden conocer con mayor objetividad los resultados que presenta tanto una institución como el servidor público.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en la XIII cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se mencionan los criterios orientadores en la materia:

- a) "Preeminencia de las personas para el funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de maximizar el valor del capital humano.
- b) Profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de mayor calidad.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria.
- d) Flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) Responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados de mismo.
- f) La observancia, por parte de todo el personal, de los principios éticos de servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos.
- g) El protagonismo de los servidores públicos, como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transición y el consenso orientado al interés general, a fin de lograr el clima laboral más favorable, el alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.
- i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías."²⁷⁷

²⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo. Carta de la Función Pública. www.clad.org.vn. Junio 2005. pp. 8-9.

Dentro de este contexto, las capacidades laborales tienen una función determinante para el cumplimiento de los programas que se llevan a cabo en cada institución. Aun cuando no se especifica en qué consisten esos criterios orientadores, la Carta Iberoamericana muestra la posibilidad de tener mayores elementos para definir una capacidad laboral. Con base en ello ahora se analizará el modelo de competencias que se considera adecuado para aplicarlo dentro de las estructuras administrativas del servicio público, así tenemos lo siguiente:

- a) Para avanzar en la transición hacia la profesionalización de los servidores públicos se requiere de mayores elementos para el cumplimiento de las funciones y así, elevar la eficiencia y eficacia del servicio.
- b) Con la apropiación de mayores habilidades y conocimientos para la microgestión, el servidor público presentará resultados orientados a cubrir las expectativas del usuario.
- c) Las capacidades laborales permitirán establecer los parámetros acordes con el perfil de la institución y las características de los diferentes usuarios.

5.4. El Servicio Profesional de Carrera como una nueva racionalidad administrativa

La profesionalización como camino para la mejora en el servicio permitirá contribuir a solucionar los problemas como la eficacia, eficiencia, calidad y certificación de competencias, pero sólo si es acompañada de aspectos técnicos dentro de un contexto de microgestión.

Si lo que se pretende es tener un gobierno eficiente y eficaz, la manera de lograrlo es por medio de la instrumentación de programas de profesionalización que intentan homologar la forma en que se desarrollan las funciones y responsabilidades en la prestación del servicio público.

Para mejorar la práctica de la gestión pública y satisfacer las expectativas del usuario, es preciso que los esfuerzos sean orientados a iniciar el proceso de cambio que permita instaurar el Servicio Profesional de Carrera. La racionalidad administrativa comprende las bases para que se desarrollen las tecnologías que

permitan el avance en los resultados del servicio público, así en los fines de la profesionalización se distinguen dos aspectos:

- a) Mejorar el desempeño, tanto de la institución como del personal que ahí labora, ya que es necesario satisfacer a los usuarios de los servicios;
- b) La inclusión de políticas y programas con contenidos éticos para crear las condiciones no sólo técnicas sino también de comportamiento, lo que nos lleva al profesionalismo.

En arreglo a los fines de la profesionalización dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, los resultados esperados con su instauración serán en beneficio de los usuarios de los servicios y también de los propios servidores públicos que, por medio de ésta, podrán desarrollar sus carreras públicas con apego a los métodos que la Ley exige.

¿Por qué se considera a la profesionalización como un medio para el aseguramiento de la racionalidad y con ello de la transición hacia la incorporación de técnicas administrativas en la gestión pública? Porque con su institucionalización dentro de los programas se ha pretendido convencer que es el camino correcto.²⁷⁸ Otras variables relevantes como la evaluación, los métodos y técnicas utilizados por el servidor público para mejorar su desempeño, constituyen el principal argumento para dar inicio y continuidad a esta política de gobierno.

5.4.1. La racionalidad administrativa del Servicio Profesional de Carrera en la Gestión Pública

Con la institucionalización de la profesionalización, el servicio de carrera pretende dotar de técnicas requeridas para obtener los fines de las dependencias, esto implica un cambio en la gestión pública en aspectos como:

- a) Los procesos de profesionalización de los servidores públicos en cuanto a su formación y actualización profesional;

²⁷⁸ Al respecto, ver: Ruiz Alanis, Leobardo. *La profesionalización de personal de la administración pública de México. Obstáculos y perspectivas*. Tesis Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. p. 21.

- b) Los programas institucionales que representa modificar los derechos laborales de los servidores públicos, lo que nos lleva también a modificar las formas de reclutamiento, selección y permanencia en las instituciones;
- c) La percepción de la población usuaria de las instituciones de gobierno, ya que con la profesionalización se pretende modificar la imagen, lo que proporcionará mayor legitimidad.

Con la instauración del Servicio Profesional de Carrera se modificarán los procesos que intervienen para la prestación de los servicios a la ciudadanía, ya que se introducen técnicas de administración que incrementan la eficacia. Como lo comenta Guerrero, es necesario considerar que con la profesionalización del servicio público: “Las nuevas técnicas de gestión pública, por ejemplo, sugieren una forma de evaluación de los funcionarios con base en los resultados de su trabajo, es decir, en la eficiencia y la eficacia y flexibilizan -aunque insuficientemente- los criterios de separación del cargo.”²⁷⁹

La evaluación está orientada hacia los resultados de servidor público, por ello dentro del actual modelo de profesionalización este elemento relaciona los conocimientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y por otro lado, esto nos conduce a la posibilidad de que las dependencias provean la actualización de conocimientos como una constante dentro de los programas de desarrollo profesional. Al respecto Box comenta lo siguiente:

“Algunos argumentan que el gobierno es ineficaz en la atención a las necesidades y expectativas de sus clientes. En este sentido la reinención, innovación, servicio al cliente y las técnicas de administración privada, son las cosas buenas, que traen aire fresco al cambio constructivo del sector público. Esas técnicas pueden quedar bien a la problemática de los valores tradicionalmente asociados con el sector público.”²⁸⁰

Es importante reconocer que con la introducción de las técnicas de administración privada y de mercado, el cambio en la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas han inducido una transformación en la gestión pública, ahora se requiere personal profesionalizado que también sea incorporado al modelo de servicio de

²⁷⁹ Guerrero Amparán, Juan Pablo. “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”. Documento de trabajo No. 90. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2000. p. 8

²⁸⁰ Box, Richard. “Running government like a business. Implications for public administration. Theory and practice. American Review of Public Administration. Vol. 29. No. 1 March 1999. p.36.

carrera para dotarlo de conocimientos y de habilidades que son necesarias para su permanencia en el servicio.

Es preciso aclarar que la profesionalización no es, de ninguna manera un fin, al contrario es considerada como la vía para lograr la mejora en el desempeño del gobierno. Para ello sólo podríamos conocer los resultados de este instrumento del cambio, si se analiza el impacto de su instrumentación dentro de las dependencias. Con la instauración del Servicio Profesional de Carrera, se institucionalizó la política de profesionalización que obliga al servidor público a tener una participación constante en los diferentes programas de capacitación orientados a la eficiencia y eficacia; al respecto Cadena comenta lo siguiente: “La necesidad de hacer más eficiente y responsable el desempeño de los servidores públicos pasa por la instauración del servicio civil de carrera.”²⁸¹

¿Cómo hacer más eficiente el servicio público? Por medio de un proceso de profesionalización que contribuya a que los servidores públicos tengan nuevos conocimientos y habilidades a fin de elevar su calidad en el desempeño. Se ha previsto que con estas herramientas las dependencias tienen mejores posibilidades de desarrollarse administrativamente. También es preciso tomar en cuenta el contexto que requiere la profesionalización del servidor público, Mejía menciona que para ello se tiene que considerar lo siguiente:

1. “Establecimiento de políticas adecuadas al ingreso.
2. Reglas claras para la incorporación de los servidores públicos.
3. Esclarecimiento y diseño de las formas de profesionalización de quienes se desempeñan actualmente como servidores públicos.
4. Adecuado manejo de los procesos de formación y capacitación.
5. Formar no sólo en contenidos que brinden información, sino también y principalmente, orientados al compromiso social, a los valores de servicio y honestidad, a trabajo colectivo y participativo; y al manejo de problemas complejos donde se requiere la creatividad para emitir soluciones propias, frente a soluciones ya hechas.
6. Protocolarizar los sistemas de formación y de resultados, así como las aplicaciones de los mismos.
7. Trabajar en el campo de los formadores.
8. Estudiar y trabajar ampliamente los vínculos entre desempeño, formación, promoción y recompensa pecuniaria.
9. Trabajar con una visión amplia, donde se contextualice el proceso.
10. Construir y disponer de mecanismos adecuados de evaluación del desempeño, favoreciendo los de esfuerzo grupal frente a los individuales.

²⁸¹ Cadena Hinostraza, Cecilia. “Servicio Civil de Carrera: lecciones para el futuro”. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. IV. Num. 14. México. 2003. p. 383.

11. Clarificar las distinciones entre sueldos e ingresos pagados por tiempo frente a los vinculados a resultados.
12. Diseñar planes de carrera en el ámbito público, considerando al mismo como un gran sistema, donde sea posible la movilidad.
13. Dejar bien establecido el papel de los grupos sindicales.
14. Vincular la profesionalización con modelos experimentales de evaluación de resultados.
15. Considerar todos los aspectos del proceso de administración de personal, incluyendo el retiro y/o separación.²⁸²

Lo anterior permite diferenciar entre los derechos laborales y las necesidades de aprendizaje que cada servidor público, sujeto a la profesionalización, tiene como opción de desarrollo, lo que nos conduce a establecer las actividades de profesionalización como un medio para la racionalidad administrativa, ya que está orientada hacia la eficiencia, eficacia, legitimidad, calidad y mejora en el desempeño.²⁸³

Estas bases hacen alusión a fomentar las habilidades que hoy se requieren para desarrollarse dentro de una dependencia. También forma parte de los requisitos con que se desarrolla el modelo de servicio de carrera dentro del actual marco normativo. Profesionalización, racionalidad y gestión pública son elementos por los cuales el servicio de carrera se institucionalizará; los cambios en la gestión pública representan la razón del servicio para darle el sustento técnico que se requiere para una política de mejora que permita optimizar la instrumentación de las acciones para profesionalizar a los servidores públicos, de tal manera que los resultados sean apreciados por la población. De esta forma se entiende la racionalidad en el sentido de proveer y ejecutar las técnicas para la microgestión que están enfocadas directamente a la eficiencia, eficacia y a proporcionar servicios de calidad.

5.4.2. La utilización de técnicas para la microgestión

Conforme se implanta la profesionalización dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada de México, se ha intensificado la

²⁸² Mejía Lira, José. "Profesionalización del Servidor Público". *Profesionalización de los Servidores Públicos. IV encuentro nacional de IAP'S*. 20-21 agosto. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1998. p. 101.

²⁸³ También es preciso aclarar que la formación profesional universitaria en administración pública, impartida dentro de las aulas universitarias, no es tema de esta investigación, debido a que se encuentra dentro del marco de la academia.

utilización de las técnicas más aplicadas en la gestión de procesos; esto con el fin de incrementar la eficacia en las instituciones de gobierno.

Por microgestión se entiende el conjunto de procesos que son utilizados para la prestación de los servicios públicos y que resulta de la inclusión de las distintas técnicas que se le piden al servidor público para el desempeño de sus funciones; ejemplos de ello son la reingeniería de procesos, trabajo por resultados, trabajo en equipo, planeación estratégica, mercadotecnia, *benchmarking* y certificación ISO 9000, que están orientados a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.²⁸⁴

El debate sobre la inclusión o no de estas técnicas se centra en la solución que se puede tener con su manejo. Las teorías describen que el impacto de administrar bajo estas premisas, es la diferencia para la transformación del sector público. La finalidad de que se incorporen estas técnicas en el manejo de dicho sector consiste en la posibilidad de mejorar la prestación de los servicios. Esto está orientado a maximizar la competencia de las instituciones de la Administración Pública, lo cual hace que sea más notoria la presencia de lo privado aplicado a la microgestión.

La profesionalización como el medio para lograr la mejora en el servicio por un lado, y las exigencias del modelo de carrera por otro, conducen a diferenciar lo siguiente:

- a) La utilización de las técnicas de administración privada obedecen a la lógica de que el modelo burocrático se agotó, ya que su capacidad de respuesta fue rebasada por el incremento de la demanda de servicios hacia la población y que estos también tenían que ser con estándares mínimos de calidad.
- b) La exigencia de la población usuaria que participa en la evaluación de la gestión pública.

²⁸⁴ “Evidentemente la expansión de los conceptos de sector público puede ser la instauración de la literatura y la práctica de la administración pública, haciendo énfasis en la relación costo y producción, conceptos tomados del sector privado, ahora comúnmente incluidos en la nueva gestión pública.” Este autor menciona que los términos utilizados comúnmente por la empresa privada para la reducción de costos son algo que todavía está por lograrse en la administración pública mexicana.

Box, Richard. “Running government like a business. Implications for public administration. Theory and practice. American Review of Public Administration. Vol. 29. No. 1 March 1999. p. 21

- c) La obsolescencia de conocimientos y habilidades de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ya que la profesionalización se consideró dentro de los programas institucionales desde 1995.
- d) La baja competencia del servidor público, ya que una vez que éste era incorporado a la dependencia o entidad, con procedimientos de selección deficientes, no existían acciones de actualización que le permitieran mejorar su desempeño.
- e) El proceso de evaluación del servidor público era notoriamente subjetivo, los incentivos se otorgaban con absoluta discrecionalidad, lo que ocasionaba un bajo desempeño tanto individual como institucional.

Con lo anterior se puede establecer la siguiente ecuación:

Cuadro No. 31
RELACIÓN DE VARIABLES EN EL DESEMPEÑO PÚBLICO

Manejo deficiente por: AB+CR < DS	Efecto negativo: CH+ IC = BD
Donde: AB= Agotamiento del modelo Burocrático CR= Capacidad de Respuesta DS= Demanda de Servicios	Donde: CH= Conocimientos y Habilidades IC= Índice de Competencia BD= Bajo Desempeño

Fuente: Elaboración propia

En la administración 2000-2006, la profesionalización estuvo orientada a la consolidación del modelo de gestión que permitiría una profesionalización con mayor impacto en el desempeño, lo cual pretendía traer más beneficios tanto a la población usuaria como al servidor público.

5.4.3. La infraestructura ética en el desempeño público

Para transitar hacia mejores estadios de desarrollo en las dependencias se han establecido cambios que pretenden dar respuesta a las demandas de los usuarios del servicio, a los servidores públicos y a las influencias que desde el exterior se impregnan dentro de las formas de evaluación del desempeño. Así en el servicio público se encuentran las condiciones que prevalecen para tener un proceso de

evaluación en el que impere la objetividad para detectar las posibles desviaciones en los programas y, en general, de los resultados obtenidos.

Cambiar la forma de evaluar como resultado de la adecuación a las técnicas de gestión que pretenden introducir elementos de mercado, transitar hacia un modelo que tenga como característica la transformación de las actitudes que demandan un comportamiento ético, son aspectos prioritarios en la construcción de la infraestructura ética.

Conforme se avanza en el establecimiento de un sistema de profesionalización, los servidores públicos de México tienen que ajustarse a los códigos de comportamiento y específicamente a la ética en el desempeño de sus funciones. En cuanto al concepto de ética, Zanetti comenta:

“El término ética convencionalmente es usado en tres diferentes significados relacionados entre sí: un patrón general de modo de vida, un conjunto de reglas de conducta o un código moral, y una indagación alrededor del modo de vida y reglas de comportamiento del individuo en cuestión.”²⁸⁵

Con base en lo anterior se considera lo siguiente:

- a) La formación profesional y de valores que se poseen antes de la incorporación al servicio.
- b) El código de ética que dentro de la gestión pública de México se ha establecido en las dependencias y entidades como un elemento más para ser evaluado en el desempeño del servidor público.

El valor de la ética junto con los procesos de gestión pública, conforman los elementos centrales del servicio público de carrera; desde la posición de la Nueva Gestión Pública el paradigma de la profesionalización requiere incorporar la ética como una pieza fundamental para el cambio.

La ética como elemento para la transformación en el desempeño resulta fundamental para la evaluación. Por un lado, mediante la introducción del código se espera que se tenga mayor impacto en el comportamiento del servidor público y por otro, la paulatina aceptación hacia la construcción de un código de conducta que sea específico para la institución y se adecue conforme se aplica.

²⁸⁵ Zanetti, Lisa. “Repositioning the ethical imperative. Critical theory recht, and tempered radicals in Public Service”. *American Review of Public Administration*. Vol. 34. No. 2. June 2004. p. 137.

En concordancia con esto, Vigoda y Golembiewski mencionan un elemento (categoría) importante:

“El comportamiento de la ciudadanía ante el funcionamiento de las instituciones públicas:

En un primer vistazo, el comportamiento ciudadano y la nueva gestión pública (NGP) pueden parecer una extraña pareja. La ciudadanía en una sociedad moderna proporciona esa sustancia para las ideas semejantes como participación política, relaciones comunitarias, justicia social, voluntariado y otras participaciones responsables de los individuos.”²⁸⁶

El impacto que tiene el funcionamiento del servicio público en la ciudadanía beneficiaria conlleva a establecer acciones que se orienten a intensificar la aplicación de la ética como elemento intrínseco del ejercicio público.

El elemento que le da un impulso para que se pueda llevar a cabo, es la ética para la transformación de los servidores públicos hacia un modelo que les permita un profesionalismo en el desempeño de sus funciones. De aquí que sea conveniente establecer lo que en este trabajo se entiende por infraestructura ética²⁸⁷, para posteriormente analizar la funcionalidad en el mejoramiento del desempeño del servidor público.

En las dependencias de gobierno es considerada como uno de los ejes de acción del servidor público, ya que se pide una actitud que permita reducir la corrupción; esto se considera en el proceso de evaluación.

Las funciones y elementos de la infraestructura ética, que se consideran importantes en el establecimiento de la práctica de los valores en toda la Administración Pública, representan un avance importante dentro de la práctica administrativa, por un lado debe quedar claro que al servidor público no se le enseñarán estos valores, más bien el tendrá que ejercerlos dentro de un marco de actitud viable para el desempeño de sus funciones, cabe señalar que por el momento no se encuentran en todos los códigos de conducta de las dependencias del sector público mexicano.

²⁸⁶ Vigoda, Eran, Golembiewski Robert. “Citizenship behavior and the spirit of new managerialism. A theoretical framework and challenge for governance”. *American Review of Public Administration*. Vol. 31, No. 3. September, 2001. p. 273.

²⁸⁷ “Con el objeto de analizar los mecanismos empleados por diversos países en la tarea de evitar conductas inapropiadas y promover el comportamiento ético en sus administraciones públicas, la OCDE ha elaborado la noción de infraestructura ética. A partir de un estudio realizado en 1996 que contó con los informes remitidos por nueve países pertenecientes a la organización (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos”. Roman Masedo, Laura. “La cultura organizativa y la ética pública”. En Olías de Lima Gete Blanca. Coord. *La Nueva Gestión Pública*. Pretence Hall. Madrid. 2001. p. 244-245.

5. El proceso de profesionalización y el modelo del Servicio Profesional de Carrera

Elementos como los códigos de conducta han tenido poca difusión en las dependencias, es más viable la aplicación de los aspectos éticos dentro de ese contexto que representa la gestión pública, a continuación se muestran los elementos de la infraestructura ética:

Cuadro No. 32
LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Función	Elemento	Descripción
Orientación ética	El compromiso público.	Puede tomar forma de discursos o declaraciones públicas de los líderes políticos o resultar en un documento en el que el gobierno exprese los principios generales de conducta que los funcionarios públicos deben seguir.
	Códigos de conducta.	Son una forma de las medidas que más han proliferado como instrumento de intervención en el campo de la ética pública. Definidos como una exposición de principios y normas sobre la conducta ética de los funcionarios públicos.
	Actividades de socialización.	Los programas de formación son uno de los mecanismos tradicionalmente utilizados para inculcar valores éticos en los funcionarios. El objetivo es que se sensibilicen con la importancia de los valores éticos en su trabajo y desarrollen la capacidad de aplicarlos en circunstancias concretas.
El control	Marco Legal	Conjunto de leyes y reglamentos que establecen los patrones de conducta que deben seguir los funcionarios públicos y los mecanismos judiciales mediante los cuales se hacen cumplir. Se trata de un instrumento que castiga comportamientos ilegales.
	Mecanismos efectivos de responsabilidad.	Conjunto de instrumentos con los que se pueden exigir responsabilidades a los funcionarios públicos. Las evaluaciones internas, los comités parlamentarios o el simple procedimiento administrativo, son algunos de estos instrumentos que sirven para establecer el responsable, de qué y ante quién.
	El compromiso de los ciudadanos.	Convencer a los ciudadanos de su derecho a recibir el trato y la información adecuada, así como el de denunciar los abusos que los funcionarios puedan cometer.
La gestión de la ética pública.	Condiciones de trabajo adecuadas.	Una política de recursos humanos a la altura de un nuevo estilo de gestión que, mediante el establecimiento de buenas condiciones de trabajo ético de los funcionarios públicos, sistemas de reclutamiento basados en el mérito, un trato justo y condiciones salariales apropiadas, influyen en el desempeño del trabajo y su calidad.
	Órganos de coordinación.	Creación de órganos especiales encargados de la gestión de los asuntos relacionados con la ética pública, para promover la ética en las administraciones públicas mediante diversos tipos de intervención. Como la elaboración y ejecución de planes de acción, órganos consultivos o investigar un delito.

Fuente: Roman Masedo, Laura. "La cultura organizativa y la ética pública". En Olías de Lima Gete Blanca. Coord. *La Nueva Gestión Pública*. Pretence Hall. Madrid. 2001. p. 245-247.

Como factor de cambio, la infraestructura ética en las administraciones públicas, se convierte en promotor del mismo; actualmente en las dependencias se está llevando a cabo la integración de los diferentes códigos de conducta que permitirán fortalecer las acciones, para convencer a los usuarios de que los servidores públicos han cambiado su comportamiento dentro de las instituciones.

5.5. El proceso de evaluación del servidor público profesionalizado en un esquema de racionalidad administrativa

Comprender la importancia de un proceso de evaluación requiere verificar los avances en el cumplimiento de las atribuciones que tanto las instituciones como los servidores públicos tienen que cumplir, también lo que ha sido alcanzado por los diferentes programas que se llevan a cabo en las dependencias y entidades del gobierno.

En este punto se retoman las definiciones del capítulo primero, así la evaluación es parte esencial del proceso de prestación de servicios que tienen que dirigirse no sólo a la atención del público usuario, pues ahora es preciso superar sus expectativas; esto implica desarrollar instituciones y procesos que sean capaces de transformar las condiciones de los diferentes grupos sociales a los que atienden.

Aplicar técnicas de microgestión que permitan cumplir con lo anterior, tales como el diseño de evaluaciones que ayuden a detectar situaciones de desviación de los objetivos, comportamiento de variables involucradas de los destinatarios de los servicios y de los servidores públicos. Todo esto conforme a los principios de una evaluación que sea un elemento que facilite el cumplimiento de los distintos programas y no un obstáculo más para la práctica del servicio.

Como lo refiere Mejía, “La evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es propiciar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean estos previstos o no y donde existan referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones. La ejecución de proyectos y programas tiene un influjo decisivo en su impacto”.²⁸⁸

Esto ilustra el sentido del proceso de evaluación. Debemos tener en cuenta que en un contexto donde están presentes aspectos como la profesionalización, gestión

²⁸⁸ Mejía Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. Porrúa. México. 2003. p. 14.

pública permeable para proporcionar técnicas administrativas que permite operar los servicios públicos con estándares de calidad y diseño de instituciones orientadas al usuario, las prácticas de los servidores públicos son cada vez más eficientes y eficaces.

¿Cómo podría funcionar con mayor precisión e impacto la práctica de la gestión pública? Por un lado, hay que definir cuál sería el proceso que se llevará a cabo considerando un contexto de racionalidad administrativa; primero es conveniente tener claro que en un ambiente donde las técnicas están orientadas a la eficiencia, calidad y certificación de procesos debemos agregar una evaluación tanto al desempeño como a los resultados, por ello se considera que sus componentes deben en todo momento facilitar la obtención de información para conocer, detectar y corregir desviaciones.

Para ilustrar lo anterior, y considerando que si bien existen más técnicas de evaluación que se pueden aplicar dentro de los diferentes contextos de funcionamiento en las instituciones públicas, y que la evaluación debe ser un medio para lograr la conclusión de una actividad y nunca un fin, se analizarán algunos métodos como la evaluación del desempeño por indicadores y por resultados, mismos que son descritos con gran acierto por Mejía²⁸⁹, también los medios para que el servidor público sea provisto de técnicas para asegurar la obtención de resultados con las características que se requieren en la atención de la población usuaria de los distintos servicios.

La evaluación por indicadores consiste en diseñar instrumentos de medición que permitan detectar posibles desviaciones en un proceso terminado para la prestación de los servicios públicos dentro de las dependencias y entidades. En la Administración Pública, la extinta SECODAM fue la encargada de difundir la guía metodológica para que en todo el sector público se instrumentara esta forma de control de gestión, como lo comenta Mejía, “Un indicador corresponde a una información breve, que nos señala aspectos significativos de la gestión, de una situación en particular o de los resultados de una acción. Corresponde también a un sistema de señales, reportando de lo inadecuado de una acción. Por consiguiente, será importante encontrar aquella información útil capaz de mostrarnos si las

²⁸⁹ *Ibid.* capítulos 6, 7 y 8.

acciones van en el sentido deseado o incluso, si existen oportunidades que favorezcan nuestra ruta y nos permiten avanzar más allá de las estimaciones”.²⁹⁰

Las experiencias en el diseño y aplicación de indicadores de control de gestión pueden considerarse útiles para conocer los avances y términos de los procesos de prestación de servicios, también en algunos casos la falta de pericia en su manejo se convierte en una debilidad comparada con lo que se puede explotar. La premisa para la aplicación de un sistema de control de gestión por medio de indicadores radica en tener la capacidad de contribuir a mejorar los procesos y sobre todo los resultados del programa, lo que consiste en propiciar mecanismos de evaluación. En este punto es necesario aclarar que si bien es conveniente tener este tipo de instrumentos, no deben ser en ningún momento una carga más para el servidor público.

Las cualidades de la evaluación por medio de indicadores se basan en la posibilidad de aplicarlos a los atributos de cada servicio como son la confiabilidad, calidad, rapidez, oportunidad, etc., que en última instancia son las áreas críticas en la operación de las instituciones públicas. También debemos tener cuidado en no llenar de indicadores a la gestión pública, ya que esto puede convertirse en un obstáculo para la prestación de los servicios, lo que también puede ocasionar mayores dispendios en el ejercicio presupuestario.

Otro aspecto es conocer el impacto que tienen las acciones de profesionalización en el servicio público cuando está en contacto con la sociedad; ese es el punto crítico para el tema de análisis y el objetivo es, como lo afirma Mejía “(...) la evaluación de impacto es determinar los efectos netos de una intervención social, entendiendo como tales aquellos imputables o atribuibles al programa libres de elementos contaminados”.²⁹¹ Los esfuerzos por tener una evaluación del servicio público son inútiles si no impactan directamente y en forma positiva al usuario. Por tanto se debe tener presente que cualquier modelo que pretenda verificar el alcance en los programas esté orientado *hacia afuera*.

En cuanto a la evaluación del desempeño, metodológicamente tiene que ser ágil, confiable y oportuna, ya que si esto no ocurre se pierde toda eficacia en su ejercicio y como ya lo mencionamos, se trata de un medio para lograr un fin. Así tenemos que considerar lo siguiente:

²⁹⁰ *Ibid.* p. 81.

²⁹¹ *Ibid.* p. 132.

- a) Para la aplicación de la evaluación en primer término se diseñarán los instrumentos que permitan detectar los nudos que dificultan su instrumentación,
- b) En la aplicación de estos instrumentos debemos tener en cuenta que se trata de un ejercicio que permitirá la mejora del servicio y no lo contrario.
- c) En el proceso de evaluación hay que considerar el contexto en el cual el servidor público desarrolla sus funciones y también la propia institución a la cual pertenece, junto con ello la población objetivo para tener un conjunto de variables que permitan detectar los avances en el desempeño.

El primer paso es el diseño del instrumento; aquí conviene definir primero el objetivo, pues con ello tendremos más claro el camino a seguir; el segundo paso es detectar los atributos que sean convenientes, los cuales tendrán un especial cuidado, ya que deben reflejar la prioridad de todo servicio público: atención y satisfacción al usuario final; en este sentido, el tercer paso y muy importante es el impacto que tiene la prestación de los servicios en un ambiente donde existen elementos que, en ocasiones fácilmente originan problemas de estabilidad, como son las demandas de la población organizada, las expectativas de los propios servidores públicos, el desarrollo institucional que esté adaptado al entorno y los programas o políticas de gobierno incluyentes para que sean lo más cercano posible a la legitimidad.

Como cuarto paso está la aplicación de la evaluación por medio de la técnica denominada 360°, que consiste en conocer la opinión de los superiores, compañeros de nivel, subordinados y usuarios del servicio público; cabe mencionar que esto puede instrumentarse para los niveles medios donde pueden apreciarse mejor sus alcances, esta técnica actualmente se utiliza para efectos de control en la aplicación de acciones de mejora en el servicio, por lo que ha sido difundida entre las dependencias de la Administración Pública.

Al respecto Mejía comenta la evaluación de resultados, que es en última instancia la fase fundamental de este proceso: “El diseño del sistema de evaluación de resultados es muy importante. Antes de actuar deben establecerse los elementos bajo los cuales trabajará el sistema. Esto corresponde a los procesos que se implantarán, las áreas responsables de la evaluación, los componentes y herramientas correspondientes.

Los principales componentes serían:

1. Procesos: Etapas por las cuales hay que pasar para evaluar los resultados.

2. Áreas: Áreas de rendimiento.
3. Creación: Componentes de la intervención.
4. Plan: Decisiones claras que deben tomarse para diseñar una evaluación.
5. Herramientas: Cómo se miden los resultados”.²⁹²

Estos componentes son la base por la cual un proceso de evaluación de la gestión pública se conforma desde dentro del sistema, como complemento a ello es conveniente analizar: ¿qué sucede con la llamada evaluación hecha por la sociedad? ¿hasta dónde es apropiado hacer partícipe a la población beneficiaria o usuaria del servicio? Un elemento que no debe soslayarse es, como lo comenta Somuano²⁹³, la confianza; es decir, la capacidad de un gobierno para lograr que la sociedad crea en los programas y políticas de las diferentes instituciones de la Administración Pública, sin ello las posibilidades de avanzar en la consolidación de la satisfacción al usuario es más difícil, ya que como hemos dicho, la evaluación que hace la sociedad es la que da dirección a los diferentes esfuerzos del gobierno.

Por lo anterior, la propuesta que se construye será en un esquema de racionalidad administrativa, la cual consiste en considerar las condiciones de eficiencia, eficacia, desarrollo administrativo, certificación de procesos y la propia evaluación. Así en la instrumentación de las diferentes técnicas para realizar la evaluación del desempeño del servidor público es preciso tener en cuenta:

- a) El alcance de los procesos por evaluar, (objetivos estratégicos y específicos) ya que en ocasiones, al aplicar los instrumentos no se tiene cuidado en delimitar lo que realmente se requiere verificar.
- b) En cuanto al diseño del o los instrumentos, debemos tener en cuenta que su aplicación está orientada exclusivamente a servir de apoyo para la toma de decisiones, ya sean correctivas o preventivas por los encargados de definir las estrategias institucionales.
- c) Los principales elementos por evaluar son los resultados en términos de oportunidad, calidad, eficiencia y eficacia, en cuanto a lo interno; y de impacto, satisfacción y calidad en lo correspondiente a lo externo.

²⁹² Mejía Lira, José. “La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la Administración Pública” en Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 4. segundo semestre de 2005. p. 198.

²⁹³ Somuano Ventura Fernanda, Zabaleta Solis Dionisio. “El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno” en Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 4. segundo semestre de 2005. pp. 69-84.

- d) La calidad de la evaluación consistirá, por tanto, en saber detectar esos puntos críticos que no se deben olvidar al diseñar, aplicar y calificar esta importante fase de definición de competencias institucionales e individuales.

Es menester mencionar que existen diversas técnicas y métodos orientados hacia la funcionalidad para evaluar, sin convertir esta actividad en una carga más para el servidor público, pues es importante tener presente que, como todo proceso consume recursos, debe ser un medio importante para llegar a tener la confianza de la población a la que se debe el servicio público.

5.6. La instrumentación de la profesionalización

Después de haber analizado los diferentes aspectos de la profesionalización, es posible hablar de una estrategia para instrumentarla como una acción tangible, orientada a proveer de conocimientos y habilidades para el desempeño de las funciones y por otro lado, el profesionalismo como la parte de actitud del servidor público.

Es así como los caminos hacia el diseño y aplicación de estas dos variables se dirigen a buscar alternativas de mejora dentro de los diferentes procesos para la prestación del servicio público. Tales caminos tendrán que consolidar aspectos como el avance de las tecnologías, la infraestructura ética y los resultados que se entreguen como producto de estos elementos.

Se ha analizado que la instrumentación de la profesionalización constituye una parte básica en el esquema evolutivo de la gestión pública, por ello el modelo del Servicio Profesional de Carrera pretende introducir aspectos como la certificación de las capacidades del personal involucrado, para garantizar que el desarrollo de las funciones sea con la mayor eficacia y eficiencia posibles.

5.6.1. La profesionalización como política de gobierno

Durante el desarrollo del sector público mexicano desde la época colonial, la administración pública de la Nueva España modificó la forma en que sus empleados

se desempeñaban. Hacia finales del siglo XVIII fueron introducidas las reformas borbónicas que intentaban profesionalizar al personal y a toda la estructura de administración.

Desde el comienzo de la etapa independiente y hasta el segundo imperio en México no existieron acciones concretas para llevar a cabo la profesionalización de los servidores públicos; cabe destacar que el 16 de septiembre de 1865 fue creada la Escuela Imperial donde se pretendía formar a todos los empleados, para ello se establecieron planes de estudio, requisitos mínimos de ingreso y las percepciones a que tenían derecho. Con la caída de Maximiliano todo eso fue eliminado y, en consecuencia, se continuó con la improvisación.

No existió una línea de desarrollo que proporcionara una opción a la carencia de personal calificado. Posteriormente, al inicio de siglo XX se empezaron a crear las primeras escuelas que tenían como objetivo atender las necesidades de capacitación de todos los servidores públicos; un hecho importante fue la publicación del Acuerdo que formalizaba el Servicio Civil en 1934, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez.; sin embargo éste sólo estuvo vigente por ese año. La profesionalización de personal dentro de la Administración Pública no formó parte sustancial de los gobiernos en turno, aun así en 1960 se reformó el artículo 123 de la Constitución y se creó el apartado "B". Tiempo después fue promulgada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde no se menciona la variable profesionalización, sólo establece los derechos laborales.

Posteriormente se creó dentro del ISSSTE un centro de capacitación y para 1983, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Fue hasta el año 2003 cuando, por iniciativa del Senado, se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada.

La política para la profesionalización de los servidores públicos no constituyó uno de los ejes del desarrollo de la Administración Pública, por lo que para el poder ejecutivo no tuvo el peso suficiente para incorporarla a los programas de gobierno. Si bien a partir de 1995 mediante el PROMAP sólo se pretendió desarrollar la profesionalización, no se concluyó con este modelo debido a factores de tipo político. Aunado a esto surgieron doce modelos de servicio civil entre 1989 y 2003, pero todavía no se podía aplicar al conjunto de las dependencias públicas. Así, con la publicación de la Ley en 2003, la política de profesionalización del gobierno federal

se convirtió en parte alícuota de las transformaciones de las dependencias en su camino hacia la satisfacción de los usuarios de los servicios.

5.6.2. El profesionalismo como elemento táctico

De acuerdo con Dror, el profesionalismo contiene características que lo colocan en una posición fundamental dentro de las dependencias públicas, ya que la parte de la ética, constituye un elemento fundamental para que la técnica, el aspecto racional sea aprovechado para incrementar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos.²⁹⁴

En la actualidad, dentro de las estructuras administrativas se está aplicando el código de ética que es complementario al marco normativo, que se aplica en la carrera pública, con la finalidad de hacer viables las acciones orientadas a la prestación de los servicios. En consecuencia, entre las opciones para conformar una estrategia que permita dotar de un escenario más propicio al servidor público en el desarrollo de sus competencias, se considera lo siguiente:

- a) El entorno externo, el cual determina la orientación de las variables como son las capacidades tanto institucionales como laborales, comparadas con el nivel que existe en otros países; la adaptación de los servidores públicos es también un elemento importante.
- b) Definir programas de actualización profesional que permitan satisfacer por un lado los requerimientos de la institución como son la capacidad de respuesta en las demandas del usuario, y por otro la posibilidad de aplicar las técnicas de microgestión para incrementar los índices de satisfacción.
- c) Instrumentar procesos de selección acordes con la realidad del entorno, haciendo énfasis en esa infraestructura ética para el desarrollo institucional. De esta forma el profesionalismo provee de un mejor bagaje para que, tanto el servidor como el servicio al público, sean de un nivel equiparable a los de los países con los cuales México tiene relaciones comerciales.
- d) El contexto interno, donde el servidor público desarrolla sus habilidades y actitudes y es aquí el momento apropiado para fomentar los hábitos de

²⁹⁴ Al respecto véase 1.4.1. Concepto de eficacia y eficiencia en el sector público.

profesionalización requeridos en el cumplimiento de las funciones encomendadas. En este aspecto, es preciso invertir el método, ya que será más efectivo dejar que sea el servidor público quien defina, con base en el conocimiento de sus funciones, sus propias capacidades y toca a la institución definir las formas cómo esto se llevará a cabo.

Por tanto, si se considera al profesionalismo como elemento intrínseco de la profesionalización, entonces la forma en que se traduzcan esas acciones, determinará los resultados que se obtengan. Tenemos así los cambios internacionales, las transformaciones en los procesos de microgestión y los hábitos de consumo de los usuarios de los distintos servicios públicos.

Tanto la profesionalización como el profesionalismo son elementos de una misma estrategia orientada a transformar la gestión pública para hacerla más participativa, incluyente y abierta. Para ello, debemos tener presente que esto será posible cuando las condiciones de apertura lo permitan y no cuando sea producto de la instrumentación de la ley. Así las estrategias se centran en cuatro dimensiones:

- a) Capital intelectual.
- b) Desarrollo de habilidades.
- c) Organizaciones inteligentes.
- d) Impacto en la sociedad.

a) Capital Intelectual

Al respecto es importante considerar dentro del diseño de las carreras profesionales, la capacidad de producción de conocimiento con respecto a la mejora de los procesos, esto involucra la actitud, creatividad y capacidad de adaptación al entorno, por ello este tópico lo consideramos importante.

b) Desarrollo de habilidades

¿Dónde se colocan los directores dentro del proceso de la gestión pública?. Son parte esencial del mismo. Realizan exactamente las mismas funciones que los demás directivos de su organización, cada tarea específica, cada responsabilidad, así como

los distintos papeles que desempeñan, son los que deben llevarse a cabo; dentro de este proceso se tienen seis amplias funciones:

- “Planeación Estratégica: Determinar metas y establecer planes y procedimientos para alcanzarlas.
- Organización: Ordenar trabajos por realizar de tal forma que sean más efectivos.
- Dirección: Motivar, comunicar y dirigir.
- Control: Regular el proceso, sus costos y las personas que lo llevan a cabo.
- Evaluación.”²⁹⁵

El personal de mandos medios y superiores ha de conocer, con la mayor profundidad posible, cómo desarrollar esas funciones así como el liderazgo, para que los fines institucionales se logren de la mejor manera posible.

Los directores participan en las seis funciones en diversos grados, dependiendo de las actividades inherentes a su área de adscripción. Además de participar en las seis funciones del proceso, desarrollan diferentes actividades, entre las cuales destacan:

- “Establecer relaciones con sus empleados.
- Ejercer la autoridad,
- Restablecer metas y objetivos.
- Establecer un ambiente de aprendizaje.
- Favorecer las relaciones positivas y evita las negativas
- Propiciar la mejora continua.
- Aplicar las técnicas de auto diagnóstico organizacional y análisis prospectivo.
- Planeación estratégica.
- Motivar al personal a su cargo.
- Aplicar la técnica del Benchmarking
- Todo lo anterior en un contexto de fuerte liderazgo.”²⁹⁶

c) Organizaciones inteligentes.

Es indispensable tener en cuenta el perfil que las instituciones públicas deben poseer para el cumplimiento de sus funciones, entre sus características podemos mencionar la capacidad de respuesta ante las demandas de servicios y por otro lado la capacidad de aplicar los procesos realmente necesarios para lograr la satisfacción de sus usuarios; en este punto es conveniente definir que es preferible tener procesos

²⁹⁵ Lester R., Bittel. *Lo que Todo Supervisor debe Saber*. Editorial. Mc. Graw Hill. 1998. México. p. 14

²⁹⁶ Ibid. p. 30.

alineados para agregar valor al servicio, lo cual implica eliminar todas las actividades que no son necesarias.

Las organizaciones son sistemas que se deben adecuar a su entorno, esto permitirá que se interactúe en el proceso de adecuación de la estructura administrativa a las necesidades del usuario de los servicios y también del personal responsable de los procesos involucrados.

Las instituciones públicas deben adaptarse a su entorno y no lo contrario, esto se puede lograr por medio de la aplicación de instrumentos de investigación de opinión, con base en ello rediseñar los procesos clave para mantenerse vigente.

Parte fundamental para el cumplimiento de sus funciones es el desarrollo de habilidades directivas, que deberá incluir aspectos como la toma de decisiones, trabajo en equipo, comunicación y liderazgo, que actualmente resultan ser los caminos para el desarrollo profesional del personal directivo; es notorio cuando no se tienen esas habilidades y las instituciones funcionan por medio de urgencias en donde la planeación y programación no son prioridad.

d) Impacto en la sociedad

El cambio consiste en transformar la percepción que tiene la sociedad de las instituciones de la Administración Pública, esto se puede lograr mediante la profesionalización, la aplicación de diferentes técnicas de control a la gestión pública, los procesos de certificación de sistemas de gestión de la calidad en los servicios públicos, como algunos ejemplos de esas transformaciones, pero no visto como la respuesta al enfoque de la NGP, sino más bien como intentos aislados por cambiar las instituciones del gobierno con objeto de hacerlas menos costosas para la población.

El impacto debe ser percibido tanto por el usuario como por el servidor público, no se trata de satisfacer únicamente al usuario, también debe ser factible transformar el paradigma de consumo; los procesos para la prestación de los servicios pueden adecuarse a las demandas sociales, lo mismo que las necesidades de desarrollo institucional.

Hasta aquí las características del proceso de profesionalización y la gestión pública como elementos centrales de la transformación de las formas de operación del servicio público de México. Después de señalar las características de

profesionalización, ahora se analizará otro aspecto que es precisamente el impacto de la misma y junto con ello, conocer el desempeño de la gestión pública.

El modelo del servicio profesional de carrera dentro de las dependencias ha contribuido a cambiar los procesos de selección, profesionalización, evaluación del personal, lo que también originó la transformación de los procesos de gestión hacia el enfoque de las competencias laborales.

5.7. El modelo del Servicio Profesional de Carrera como sistema abierto

Como ya fue comentado, el modelo fue diseñado en la Cámara de Senadores dirigido al personal ocupado dentro del ejecutivo federal, esto tiene particular importancia en el momento de la instauración y operación en las dependencias, ya que el contexto en el que se aplica es complejo, un ejemplo es el paradigma de la eficiencia, calidad o ética de algunos servidores públicos que consuetudinariamente trabajan en las fronteras de la ineficiencia e ilegalidad y por tanto las expectativas en la implantación pueden ser distintas.

El modelo del Servicio Profesional de Carrera tiene características de un modelo abierto al que es posible el ingreso desde cualquier nivel jerárquico, por lo que se puede transformar en un servicio de empleo donde los interesados tienen posibilidad de acceder a niveles superiores, dando como resultado una movilidad que puede resultar paradójica en el momento de prestar servicios al público.

Es imprescindible que en el ejercicio de la prestación del servicio, la legitimidad sea un factor a favor dentro de las instituciones públicas, sin embargo todavía la corrupción es un elemento con un peso específico que se ha impregnado en el desempeño del gobierno. Servicio civil y profesionalización son elementos que se tienen en un solo modelo, parece ser que fueran antagónicos pero la carrera dentro del gobierno y la profesionalización son aspectos complementarios en la praxis gubernamental.

En la trayectoria del servicio público del gobierno mexicano, la permanencia del personal ocupado dependía del reparto del botín para colocarse en alguna posición y

en esta lógica la profesionalización no era un factor determinante para el desempeño. Las variables para la estabilidad del sistema no pasaban por la capacitación o alguna forma de consolidación de conocimientos. Con el nuevo modelo los servidores públicos tienen que poseer conocimientos, habilidades, actitudes y experiencia para poder cumplir con sus funciones.

La profesionalización es considerada un factor de cambio planeado, como si se tratara de una reforma al funcionamiento del servicio público, dentro de este contexto la reforma administrativa de este periodo está orientada a la transformación del desempeño del servicio público, y es aquí donde los actores involucrados son los que finalmente orientarán el futuro, tanto de la profesionalización como del servicio civil, en este punto hay que recordar que la sociedad organizada no está participando lo cual le resta transparencia al modelo.

Al tener la posibilidad de incorporarse desde cualquier nivel en cuestión, las posibilidades de hacer carrera dentro de una misma institución pueden reducirse ya que la competencia resulta ser entre todos los interesados por la vacante, esto es, con candidatos internos y externos, esto puede representar, paradójicamente, un factor de inestabilidad hacia dentro del sistema.

La interrogante es ¿hasta dónde la profesionalización, servicio civil y gestión pública son elementos de reforma, modernización o innovación dentro de la Administración Pública? Con el actual modelo el servidor público se transforma en su propio promotor, ya que con las constantes actualizaciones, actitudes, habilidades y experiencias se convierte en el actor principal y serán sus resultados los que le permitirán la permanencia en el sistema.

Las acciones de profesionalización no se han desarrollado desde una visión de reforma, debido a que cada dependencia establece sus prioridades y programas correspondientes sin tener un eje que coordine este proceso a nivel federal, esto se puede observar en los programas de capacitación de cada institución.

Dentro de las direcciones generales de personal la función de capacitación se transforma en un medio para la consolidación de las habilidades, conocimientos y competencias en general de todo el personal y junto con esto la posibilidad de que puedan ser suministradas las técnicas necesarias para la gestión de los servicios al público.

CAPÍTULO 6

EL IMPACTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

A partir del análisis de los modelos de servicio civil y de los cambios en la gestión pública dentro de las dependencias, es posible estudiar hasta dónde esto ha representado una mejora en el desempeño del servicio público. También se describirán las opciones para la evaluación del desempeño desde las capacidades laborales en un contexto abierto totalmente profesionalizado; de esta forma el objetivo del presente capítulo es comparar los avances de los programas de capacitación y la difusión de los mismos, para posteriormente demostrar la pertinencia del modelo de acuerdo a las condiciones administrativas de las instituciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

Se presentan los elementos de un modelo de servicio profesional de calidad considerando una gestión donde se privilegien la capacitación, actualización y desarrollo administrativo que permitan una mejor evaluación de las instituciones del servicio público. Con ello se pretende que las condiciones administrativas cambien a favor del usuario y también de los empleados, y retomar las demandas de la legitimidad que fueron expuestas en la primera parte, de esta investigación.

En este capítulo también se analizarán las condiciones de la gestión pública, el desarrollo del subsistema de selección de personal, y en general los principales nudos que se han tenido en la implantación de todos los subsistemas. Por último como producto final de la investigación, se presenta una propuesta para el fortalecimiento del modelo del Servicio Profesional de Carrera.

6.1. El Servicio Profesional de Carrera para el desempeño público

En este apartado se analizarán algunos de los procesos administrativos de las dependencias, los cuales han sido objeto de redimensionamientos para llegar a la estructura más adecuada, para ello es necesario considerar los requerimientos del servicio y las capacidades de la institución.

En dicho redimensionamiento se han utilizado técnicas como la reingeniería, la cual consiste en el diseño estructural de las funciones y actividades para cumplir con las atribuciones establecidas en la normatividad y se tendrán que seguir los siguientes pasos:

- 1) Definir los procesos partiendo desde el origen.
- 2) Eliminar todas las actividades que no agregan valor al servicio público, en correspondencia con los objetivos proyectados.
- 3) Fijar una imagen o situación futura deseada y alcanzable.

Alinear los procesos hacia el cumplimiento de la misión ²⁹⁷

También es deseable que se transforme el paradigma institucional y con ello se logre el cambio cultural, los resultados podrán ser evaluados por la población usuaria. Este aspecto resulta muy importante, debido a que es la parte sustantiva en la prestación de los servicios, de donde depende el éxito o fracaso de toda la institución, por tanto ahí debe dirigirse la profesionalización del servidor público y de igual forma el proceso de evaluación partirá de esa coordenada, la que debe formar parte de la reforma administrativa.

Al respecto, durante la administración 2000-2006 se decidió cambiar la estrategia mediante la instauración de unidades administrativas encargadas de la innovación y calidad de los servicios dentro de toda la Administración Pública Federal Centralizada, algo similar a lo que se realizó en 1971 en los mismos espacios de acción gubernamental, baste recordar las unidades de organización y métodos, las unidades de programación y la comisión de administración pública que el gobierno federal instituyó.

²⁹⁷ Estos pasos son utilizados en la metodología para la reingeniería administrativa.

Función Pública y de Hacienda y Crédito Público en mayo de 2004, se puede verificar el resultado de los programas de retiro voluntario, donde entre 2001 y 2003 se redujeron 18,112.4 millones de pesos de un total de 71,278 plazas²⁹⁸, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 34
**PROGRAMAS DE RETIRO Y SEPARACIÓN VOLUNTARIA
2001-2003**

Año	Plazas	Millones de pesos
2001	16,833	1,591.2
2002	12,406	1,592.0
2003	42,039	14,929.2
Total	71,278	18,112.4

Fuente: Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera. Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 28 de mayo de 2004. p. 5

En 2004 se tenían 2' 866, 851 plazas en la Administración Pública Federal, de las cuales 101,829 eran de mando, esto significa el 3.5% de servidores públicos catalogados como responsables de la aplicación de estrategias para quienes fueron necesarios los programas de profesionalización orientados a fortalecer las habilidades directivas y el capital intelectual; el personal restante forma parte de las categorías operativas que fundamentalmente se encargan de la atención directa al público usuario.

De lo anterior y según el propio diagnóstico, en 2004 existían en la Administración Pública Federal Centralizada 659,924 plazas, de las cuales el 7.1% era de mando, 27.2% de personal operativo y 65.7% personal técnico denominado de categorías²⁹⁹, esto significa que dentro de este sector existe una proporción mayor de personal de mando que en toda la Administración Pública Federal, lo que puede

²⁹⁸ Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera. 28 de mayo de 2004. p. 5

²⁹⁹ Ibid. p. 9

favorecer la instrumentación de la profesionalización, aunque sin dejar fuera al resto del personal ya que, como lo comentamos, es preciso dotar a la organización de personal totalmente capacitado y con ética para cumplir con sus funciones.

En lo correspondiente a la parte legal se argumenta lo siguiente: “la normatividad en materia de administración y desarrollo de recursos humanos y servicios personales ha evolucionado en los últimos años propiciando la simplificación de las estructuras, la desregulación de los procesos y procedimientos y el uso racional del gasto público, lo que ha derivado en una mayor equidad, menor discrecionalidad y mayor transparencia en el manejo de los recursos humanos.”³⁰⁰ Llama la atención que la normatividad sea considerada como un factor no restrictivo para la instrumentación del modelo del servicio profesional de carrera.

Dentro del servicio público la normatividad ha sido la parte más densa, durante décadas se privilegió su proliferación con objeto de darle sustento a las instituciones; también el diagnóstico hace referencia al diseño y registro de las estructuras organizacionales las cuales son responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto a éstas últimas se muestra que “la estructura orgánica de la Administración Pública está integrada por la oficina del Presidente de la República y 23 dependencias a las que se adscriben, en el segundo y el tercer nivel de la organización, 899 unidades administrativas, denominadas en términos presupuestarios ‘unidad responsable’, de las cuales 73 son órganos desconcentrados.”³⁰¹

En este aspecto las estructuras orgánicas muestran los niveles jerárquicos de la institución, sin embargo es posible que se presente, dentro de la misma, personal que realice funciones distintas a las que marca el nivel jerárquico, lo cual impacta en el desempeño público. Al respecto, en el diagnóstico se establecieron los siguientes lineamientos:

“La alineación estratégica y operativa es el punto lógico de partida, ya que contiene un criterio de elemental racionalidad; que el organigrama, las funciones y las relaciones entre todas las áreas y puestos de cada dependencia, sean los más adecuados para alcanzar sus objetivos estratégicos y operativos, y crear el máximo valor posible. En estos

³⁰⁰ Ibid. p. 10

³⁰¹ Ibid. p. 11

términos, hacer que la APF sirva para cumplir con mayor eficacia las funciones que la sociedad demanda del gobierno.”³⁰²

¿Es conveniente que las estructuras orgánicas sean como lo piden las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público? Se considera que aun cuando es indispensable la orientación a resultados, no es suficiente, ya que resulta obsoleto estandarizar a todas las instituciones públicas en términos de su estructura, pues por sus atribuciones, los requerimientos y características son distintas. Lo que se debe buscar es mayor capacidad de respuesta de la institución con mayor eficiencia y eficacia, por ello, la respuesta es diseñar modelos organizacionales acordes al contexto.

En el diagnóstico también se señalan las acciones que se proponen para la implantación del Servicio Profesional de Carrera, entre las que destacan el llamado capital intelectual (lo que sabe y sabe hacer y lo que puede hacer) emocional (el querer hacer), de realización (el lograr hacer) y de transformación (cambiar y renovarse)³⁰³ Para ello se adoptarán siete estrategias:

- 1) “Certificación institucional. Asegurar la calidad y competencia del talento que se requiere para un alto desempeño.
- 2) Mejores prácticas. Establecer normas para institucionalizar las mejores prácticas en materia de capital humano, incluyendo las remuneraciones correspondientes.
- 3) Organizaciones modernas. Orientar las estructuras a resultados a través de la productividad, flexibilidad y sencillez en la administración. La compensación será definida por el valor de las funciones de cada puesto alineadas a su vez a la estrategia general de la institución, promoviendo equidad interna y la competitividad interna.
- 4) Áreas de recursos humanos. Promover el desarrollo de las áreas de recursos humanos de las dependencias para lograr una mejor dirección de las personas.
- 5) Educación institucional. Impartir capacitación para el perfeccionamiento de las capacidades estratégicas en dos temas prioritarios: el buen gobierno y los trámites y servicios de alto impacto en la ciudadanía.
- 6) Cambio cultural. Promover un clima de superación que convierta el potencial en capacidades.

³⁰² Ibid. p. 12

³⁰³ Ibid. p. 23

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

- 7) La sociedad. Monitorear la percepción social sobre el mejoramiento de la APF derivado de la profesionalización.³⁰⁴

Para la aplicación del modelo, la Administración Pública Federal Centralizada está modificando sus procesos, principalmente los relacionados con la administración de la capacitación orientada a la profesionalización y desarrollo de las habilidades que todos los servidores públicos requieren para el cumplimiento de sus funciones. Aun cuando el Servicio Profesional de Carrera solamente se dirige al personal de mandos medios, las acciones de capacitación tendrán que impartirse a todo el personal ya que es indispensable la conformación de equipos integrados por personas profesionales independientemente de que sean de nivel operativo.

Las estructuras orgánicas son la base para tener instituciones diseñadas que si bien tienen características similares, sería un error pensar en el mismo número de unidades administrativas para todas, ya que en el diagnóstico que estamos analizando se afirma que: “la dimensión de las estructuras y la descripción de los puestos y sus respectivos perfiles, deben corresponder a los objetivos específicos de cada dependencia y órgano desconcentrado e igualmente estos objetivos deben estar reflejados en las evaluaciones del desempeño de cada servidor público.”³⁰⁵

El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la gestión pública tendrá que ser directo, pues se considera una racionalidad que integra la profesionalización como eje de este cambio; así, las transformaciones dentro del servicio público fueron producto de ejercicios aislados para incrementar la eficiencia, eficacia y legitimidad de toda la Administración Pública, posteriormente la orientación fue hacia la calidad de los servicios y la profesionalización de los servidores públicos de niveles intermedios.

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid. p. 26

6.1.1. El Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006

Como parte de los cambios administrativos y normativos que se iniciaron a partir de la publicación de la Ley correspondiente, el 16 de agosto de 2005 se publicó el decreto que aprueba el programa especial, sus propósitos son: "(...) promover la calidad y competencia del talento que requiere la demanda de los puestos para desempeñarse exitosamente(...)", esta competencia es la parte sustantiva que contribuirá al desarrollo del modelo y junto con la profesionalización, los servidores públicos tienen mejores condiciones para realizar una carrera dentro del sector.

El programa menciona la propuesta de implantación del servicio mediante la capacitación, ingreso bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades, eliminar la duplicidad de funciones e implantar estrategias que permitan conocer la opinión de la población usuaria de los servicios, estas acciones están relacionadas con la agenda presidencial de buen gobierno, la cual consta de seis puntos entre los cuales destaca la estrategia de tener un gobierno profesional, como lo muestra el cuadro número 35, nótese que el elemento más utilizado para darle solución a este aspecto es la capacitación como la condición más detallada dentro de las dependencias.

El principal motivo de aceptación del Servicio Profesional de Carrera, según el documento, es que genera mayores oportunidades de empleo, la perspectiva de crecimiento y desarrollo personal y profesional y al desarrollo y oportunidad de capacidades (sic).³⁰⁶ Estos elementos pretenden ser los ejes para que este modelo pueda explotarse en las instituciones del gobierno. De acuerdo con los datos de la encuesta, el diagnóstico del Servicio Profesional de Carrera 2004, el método de decisión más utilizado para la contratación era el jefe inmediato con 51% de los casos, por lo que las contrataciones de personal eran bajo las condiciones tradicionales y permitidas en la Administración Pública.

En consecuencia, la función de la capacitación no estaba orientada hacia los resultados y solo se circunscribía a cumplir con una exigencia laboral hacia el personal de base que en ocasiones utilizaba este recurso para su distracción. Si se analizan los elementos estratégicos del documento se tiene lo siguiente:

³⁰⁶ Ibid. p. 7

Cuadro 35
ELEMENTOS ESTRATÉGICOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Visión	México cuenta con un Servicio Profesional de Carrera basado en el mérito e igualdad de oportunidades que atrae, retiene y desarrolla a los talentos que demanda el buen desempeño de la Administración Pública.
Misión	Que la ciudadanía reconozca que en la profesionalización y desempeño de los servidores públicos están la continuidad y efectividad de las políticas para el desarrollo sustentable de México.
Objetivos	<p>Promover el compromiso y la corresponsabilidad respecto al sistema de profesionalización del servicio público con los actores institucionales de la Administración Pública.</p> <p>Asegurar que el Servicio Profesional de Carrera, como parte del sistema integral de recursos humanos, sea un instrumento dinámico que propicie un alto desempeño del Servicio Público.</p> <p>Lograr que las dependencias y órganos desconcentrados adecuen la administración y operación de recursos humanos asegurando la aplicación del Servicio Profesional de Carrera.</p> <p>Establecer las bases jurídicas, administrativas y tecnológicas que permitan transitar del modelo tradicional de administración de recursos humanos hacia el nuevo modelo de profesionalización de la Administración Pública Federal.</p> <p>Consolidar la aceptación del Servicio Profesional de Carrera frente a la sociedad mediante el convencimiento y demostración de los beneficios que le representa.</p>

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Decreto por el que se aprueba el programa especial denominado Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006. p. 12-15.

Para su aplicación se han establecido líneas estratégicas, indicadores y metas que conforman la metodología tradicionalmente utilizada para estos casos, podemos decir que la implantación de este modelo ha sido utilizada conforme se estableció en los programas, aunque esto fue por tratarse de una acción obligatoria para el sector centralizado.

Al respecto Martínez menciona que el Servicio Profesional de Carrera tiene fortalezas y debilidades que pueden ser un punto de comparación para analizar el impacto del mismo entre las primeras menciona el uso de las tecnologías, los procedimientos más ágiles, las áreas de recursos humanos y los procesos de capacitación orientados hacia el mejoramiento del servicio, han sido un avance pero sin embargo no es suficiente para la implantación del modelo.³⁰⁷

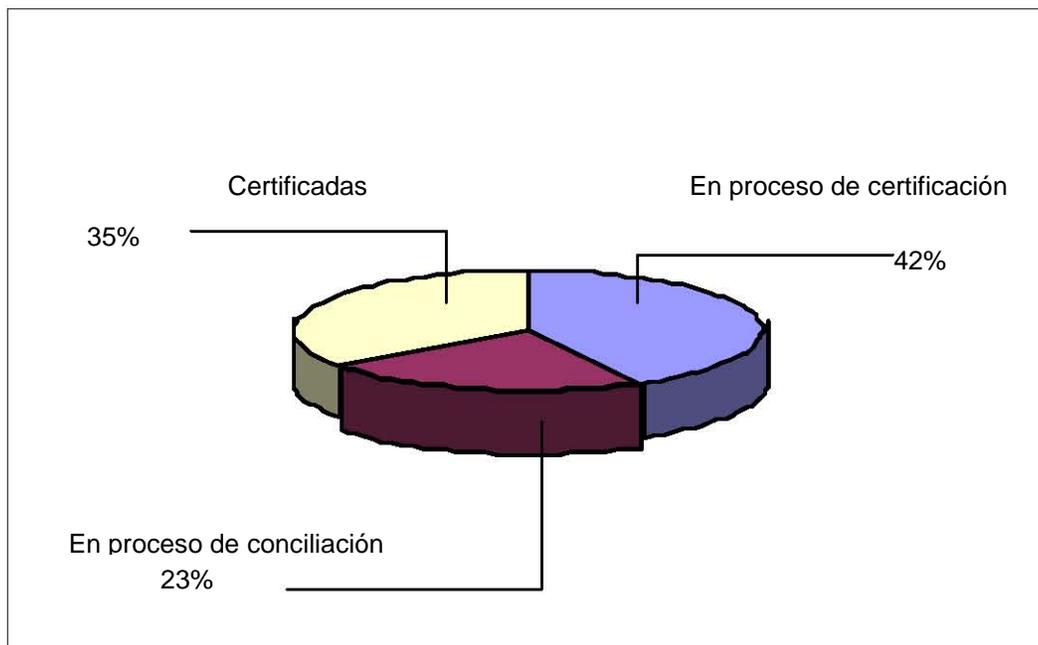
Según lo reportado por la Secretaría de la Función Pública, los avances en la instauración del servicio, implicarán iniciar el proceso de certificación de las estructuras orgánicas, ya que hasta el 15 de diciembre de 2004 había 29

³⁰⁷ Martínez Puón, Rafael. "Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México: Un ejercicio de evaluación a dos años de su implementación". X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. Oct. 18-21. 2005.

certificadas, 35 en proceso y 19 en conciliación; en cuanto a los procesos de ingreso, durante 2004 se registraron 198,714 solicitudes con 38,507 aspirantes y 16,336 concursantes, a través del sistema de 488 concursos de los cuales se concluyeron 176 y 45 se declararon desiertos.³⁰⁸

En los siguientes cuadros se muestra la distribución de las estructuras administrativas actualizadas por la Secretaría de la Función Pública conforme lo establecido en el programa especial del Servicio Profesional de Carrera. Asimismo se muestra el comportamiento de las solicitudes de ingreso al sistema registradas por Internet, donde se puede apreciar una gran demanda.

Cuadro 36
ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES ACTUALIZADAS EN LA APF, 2004

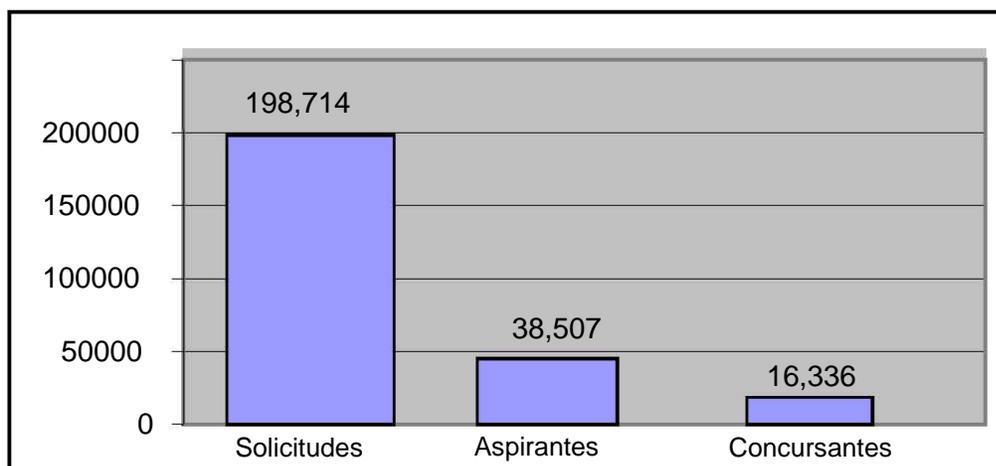


Fuente: Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica- Secretaría de la Función Pública. México. 2005. p. 59.

³⁰⁸ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica- Secretaría de la Función Pública. México. 2005. p. 59.

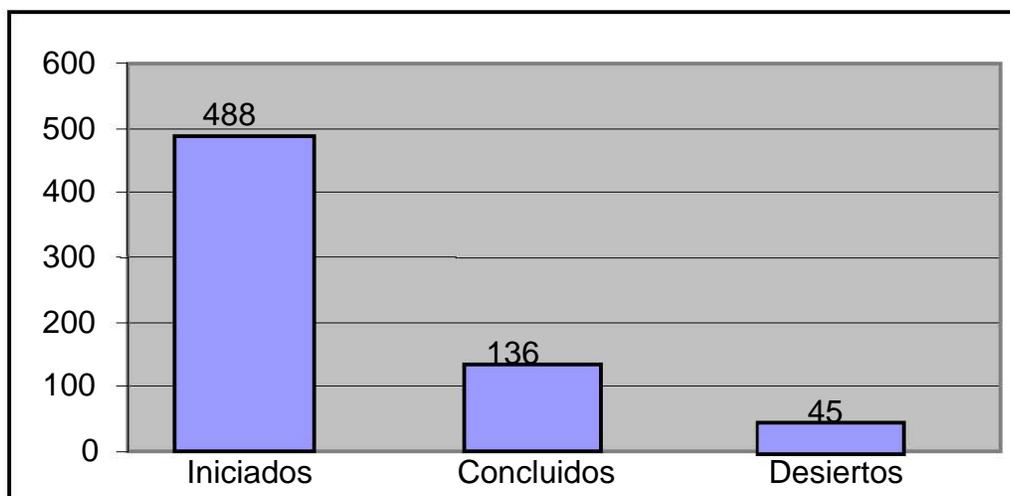
6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

Cuadro 37
SISTEMA TRABAJAEN



Fuente: Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica- Secretaría de la Función Pública. México. 2005. p. 60.

Cuadro38
CONCURSOS



Fuente: Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica- Secretaría de la Función Pública. México. 2005. p. 60.

En cuanto a la capacitación a los servidores públicos, en 2004 se realizaron dentro de la Administración Pública Federal Centralizada 22,616 cursos con 177,213 participantes de nivel operativo, 74,908 con puestos a los que aplica el Servicio Profesional de Carrera, 48,360 de libre designación y 36,302 de categorías

especiales.³⁰⁹ Esto representa que si bien la capacitación se impulsa, todavía hace falta orientarla hacia la norma correspondiente así incrustarla como un factor que dé impulso a los elementos estratégicos y, de ésta forma, contribuir a mejorar la gestión pública.

Para la implantación, control, evaluación y seguimiento del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría aplica el Modelo Integral de Evaluación de la Implantación del SPC (MIDESPC), conocido comúnmente como banderas blancas, esto resulta importante si realmente constituye un instrumento eficaz para la supervisión de la implantación del modelo y no solo eso, de los avances que se pueden obtener.

“Sin un servicio profesional de carrera difícilmente los servidores públicos tendrán la certidumbre que requieren para desarrollar mejor su trabajo.”³¹⁰ El marco normativo, la capacitación, la formación profesional que se puede adquirir en las universidades, y el desarrollo de las habilidades conforman la base para el desarrollo del personal, para ello dentro de las dependencias se lleva a cabo la capacitación así como también los talleres que son orientados hacia los resultados, aunado a esto es necesario apartar las prácticas nocivas para cambiar la orientación hacia la satisfacción del usuario.

En lo correspondiente al procedimiento de ingreso, se instituyó la página TrabajaEn, como filtro para captar las solicitudes de los interesados en incorporarse al servicio público “(...) desde abril de 2004 a mayo de 2005 se han recibido más de 57,692 solicitudes para concursar en alguna de las 219 vacantes publicadas, de las cuales se han ocupado 64 plazas y están en proceso de selección 112.”³¹¹

Los interesados en ingresar lo harán por medio de los concursos destinados para ello, aún cuando existe la posibilidad de incorporarse por la vía de la libre designación, pero recordemos que dentro del comité de selección de cada dependencia se encuentra el jefe inmediato de la vacante a concursar, quien tiene la facultad de revocación con respecto al nombramiento del aspirante; este elemento se puede convertir en obstáculo para el perfeccionamiento del modelo, ya que tiene la posibilidad de no aceptar el nombramiento del candidato por considerar que *no reúne los requerimientos para el puesto*.

³⁰⁹ Ibid. p. 62.

³¹⁰ Ibid. p. 67.

³¹¹ Ibid. p. 68

Puede apreciarse que las demandas de solicitudes rebasaron la capacidad de atención del subsistema de ingreso, junto con ello los perfiles de puestos, las estructuras administrativas certificadas, la capacitación orientada a las competencias, son algunos factores que se han convertido en nudos para la instauración del modelo.

6.2. De la medición del desempeño a las competencias laborales

Las competencias laborales en el servicio público son un elemento central en la administración de personal dentro del esquema del modelo del Servicio Profesional de Carrera, implica la transformación de una administración convencional a otra orientada a desarrollar las habilidades que el servidor público requiere para el cumplimiento de sus funciones con características claramente dirigidas a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

Las competencias³¹² se han convertido en el eje mediante el cual se pretende dar el cambio sustancial hacia el factor profesionalización; aquí nos interesa aclarar que existe otra acepción a este concepto, dentro del servicio público se ha hablado de capacidad y también de competencia, veamos los elementos de cada una.

Para el modelo del Servicio Profesional de Carrera las capacidades son los conocimientos, aptitudes, actitudes y habilidades que un servidor público posee para el desempeño de sus funciones y son estos elementos los que se mencionan en el artículo 2 del reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, las capacidades laborales son el principal cambio en la administración del personal en las dependencias del gobierno federal. En este contexto se han definido de la siguiente manera:

³¹² En este apartado se utilizará indistintamente capacidades y competencias, ya que al hacer el análisis de los dos conceptos no se encuentran diferencias entre ambos, posiblemente el primero se utiliza en el servicio público y el segundo en el privado, sin embargo no se considera una razón suficiente para diferenciarlas. Cabe hacer mención que también se puede entender competencias como las atribuciones legales que tiene una unidad administrativa para el desarrollo de sus funciones, lo cual representa solamente un aspecto de instrumentación y aplicación de la ley dentro de un contexto tanto funcional como normativo básico para el funcionamiento del servicio público.

Cuadro 39
DESCRIPCIÓN DE CAPACIDADES

Tipos de capacidades	Descripción	Se identifican con:
1. Visión de servicio público	Valores requeridos de manera uniforme de todos los servidores públicos para la realización eficaz de sus actividades en favor del país y de la ciudadanía	1.1. Transparencia 1.2. Integridad 1.3. Rendición de cuentas 1.4. Bien común
2. Gerenciales o directivas	Conocimientos, habilidades y actitudes requeridos por todos los servidores públicos de enlace y mando en menor o mayor grado de acuerdo a su cargo.	2.1. Visión estratégica 2.2. Liderazgo. 2.3. Orientación a resultados. 2.4. Trabajo en equipo. 2.5. Negociación.

Fuente: Elaboración propia con información de www.funcionpublica.gob.mx

Al respecto Mertens propone definir el término competencia laboral, esto se puede lograr por medio de tres tipos de articulación:

“El primer tipo de articulación es aquel donde las iniciativas en dirección hacia una formación por competencia laboral nacen y son dirigidas por el propio sistema educativo.

El segundo tipo de articulación que se observa es aquel que parte del lanzamiento de un sistema de competencia laboral bajo la dirección de los agentes sociales de la producción y del gobierno, en el que el sistema educativo es uno de los integrantes entre otros agentes.

El tercer tipo de articulación se puede denominar híbrido, son formas donde el sistema educativo, y generalmente de manera descentralizada, desarrolla un sistema de competencia laboral conjuntamente con los actores sociales, empleadores y trabajadores, integrándolo en otras políticas activas de mercado de trabajo o bien integrándolo a un enfoque de desarrollo de la comunidad local.”³¹³

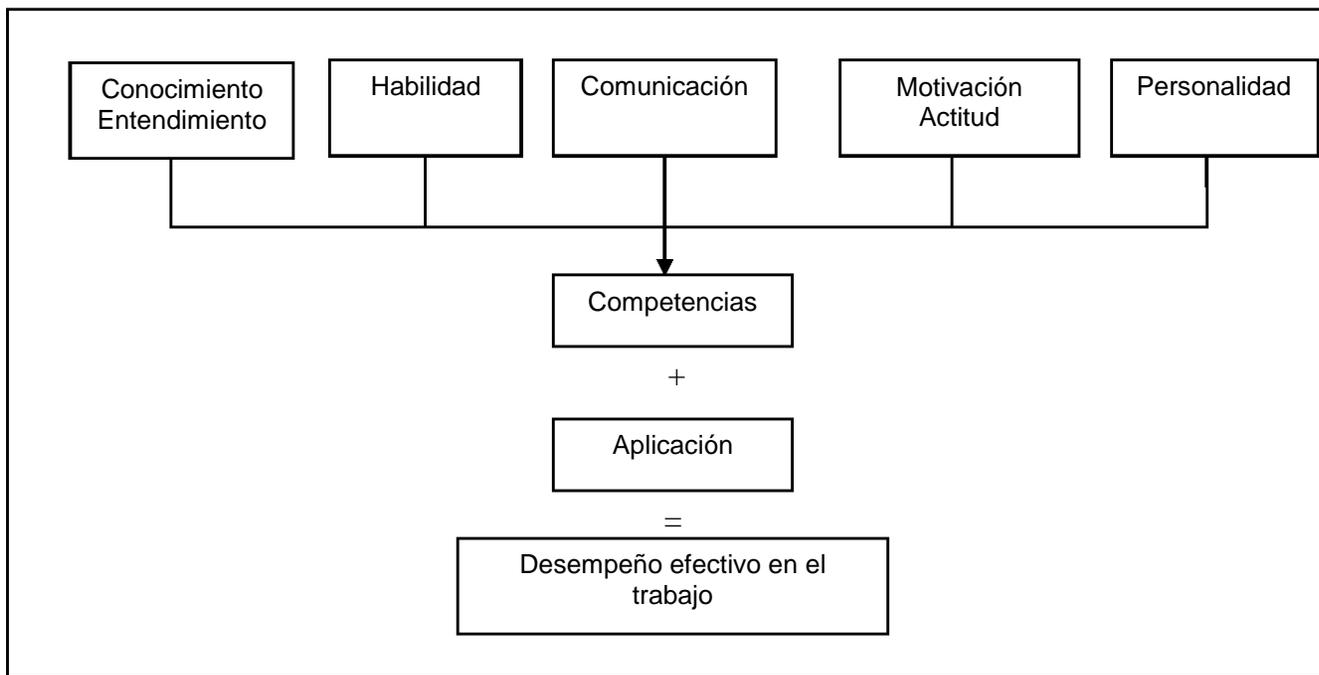
Este enfoque hace falta en el contexto mexicano, por un lado tenemos la parte educativa separada del campo de trabajo, existen necesidades de aprendizaje en las instituciones de servicio que las universidades no han cubierto, como son las habilidades de liderazgo, negociación y trabajo por resultados, tales carencias han sido atendidas por medio de cursos costosos con orientación empresarial, lo cual no necesariamente es negativo, no obstante, cuando no se sabe como instrumentar esas técnicas se puede caer en la improvisación y, en consecuencia, en resultados totalmente inesperados.

Otro aspecto consiste en que instituciones educativas sin experiencia en el servicio público imparten cursos y talleres que pretenden orientarse al mejoramiento del servicio público.

³¹³ Mertens, Leonard. *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Organización de Estados Iberoamericanos. Cooperación Iberoamericana. s/f. p. 1

Continuando con las competencias, Mertens proporciona los elementos que las conforman, mismos que se mencionan en el cuadro siguiente:

Cuadro 40
ENFOQUE ESTRUCTURAL DE LAS COMPETENCIAS LABORALES



Fuente: Mertens Leonard. *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Organización de Estados Iberoamericanos. Cooperación Iberoamericana. s/f. p. 3

Comparativamente se puede apreciar las similitudes que tiene este concepto con el manejo dentro del Servicio Profesional de Carrera; así tanto competencia como capacidad están en el mismo contexto de aplicación, son elementos similares. Sin embargo el autor va más allá y pasa a un segundo plano cuando dice “(...) el concepto de competencia es la enumeración de un conjunto de atributos de la persona, que no se limitan al conocimiento, sino que incluyen habilidades, actitudes, comunicación y personalidad, es decir, define a la formación de manera integral, reflejando diferentes dimensiones que se presentan en el acto de trabajar y no se limita al conocimiento únicamente.”³¹⁴

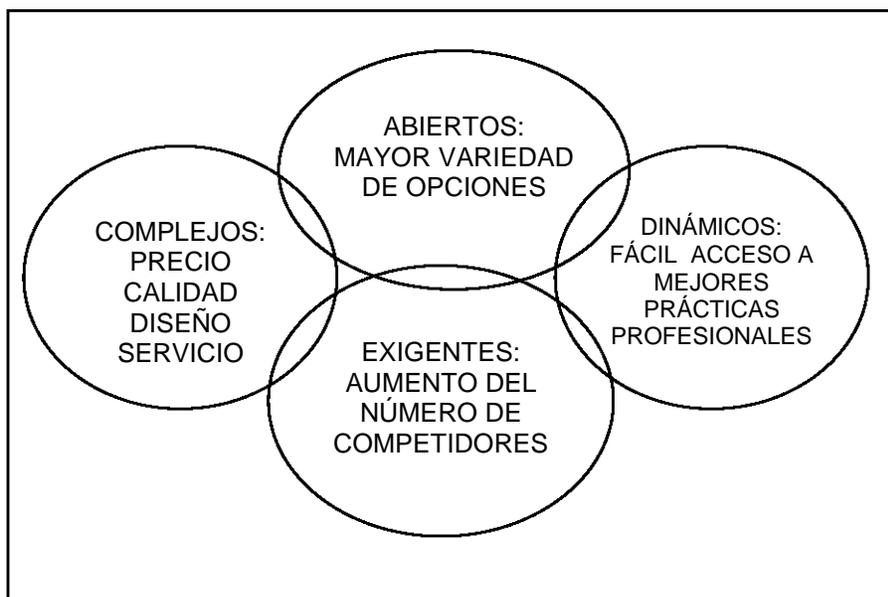
Efectivamente tanto las capacidades como las competencias se orientan a los mismos objetivos, aunque hay que precisar que la competencia de una persona puede estar acorde con que pueda desarrollar una función y en consecuencia lograr un resultado, y esto no necesariamente es un avance significativo dentro de los

³¹⁴ Ibid. p. 3

procesos de la Administración Pública. En otras palabras teniendo en cuenta las orientaciones hacia la satisfacción de los usuarios de servicio, los procesos certificados, el personal capacitado, las competencias que debe poseer el individuo tiene que servir para perfeccionar ese resultado, sin embargo cuando no se han definido con claridad, es posible que sea un avance significativo aunque no suficiente para los objetivos institucionales, por ello la parte fundamental de todo este proceso consiste en definir las características de la institución, mismas que son necesarias para el desempeño conforme lo establecen las necesidades y/o expectativas del usuario.

Otro aspecto importante para la definición de competencias es el mercado, esto significa las tendencias de las instituciones en materia de personal, así se tiene:

Cuadro 41
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD EN UN CONTEXTO DE MERCADO



Fuente: Mertens, Leonard. *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Organización de Estados Iberoamericanos. Cooperación Iberoamericana. s/f. p. 7

Elementos como los anteriores deben considerarse para la definición de los requerimientos del personal y, junto con ello, la transformación del servicio. En un segundo plano Mertens menciona que las competencias claves de la empresa son:

- Aspectos tecnológicos
- Bases de conocimiento
- Formación y capacitación

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

- Sistemas de motivación
- Experiencia
- Capacidades de innovación
- Conocimiento del mercado
- Alianzas perdurables
- Clima organizacional y laboral³¹⁵

Las competencias de cada institución son la pieza central en donde la capacitación debe mejorar los procesos sustantivos en la prestación de los servicios públicos y por otro lado también la satisfacción de los servidores públicos en el sistema de Servicio Profesional de Carrera.

Las competencias claves, tanto de la institución como del personal, están orientadas hacia el desarrollo institucional, por ello la profesionalización, la certificación de habilidades, los sistemas de gestión de la calidad y las técnicas administrativas de la eficiencia, son elementos de la gestión pública mexicana y no necesariamente de la NGP, como ya se mencionó en la segunda parte de esta investigación.

Es importante alinear los tres momentos los cuales son, como dice Mertens, la competencia de la organización, la de área y la del individuo, las tres son importantes y esto es algo de lo que adolece el modelo del Servicio Profesional de Carrera, ya que únicamente centra su atención en lo correspondiente al individuo. En este punto se desarrolla el aspecto normativo, los servidores públicos están acostumbrados a tener la ley y en general la normatividad para poder cumplir con sus funciones; es necesario desarrollar los valores en la formación profesional desde las universidades, de forma tal que se cumplan con las atribuciones de la mejor manera.

La parte normativa es otro aspecto por analizar si bien hemos dicho que no es decisiva, todavía constituye la forma en que los servidores públicos fundamentan su comportamiento en la institución donde laboran. Al respecto debe ser parte de la conducta del personal público, sin embargo el exceso de normatividad es común, ya que forma parte del paradigma de la Administración Pública, por lo que es importante reducirla, pues en algunos casos se ha convertido en la parte sustantiva, lo cual es totalmente obsoleto porque la institución se transforma en una organización poco productiva.

³¹⁵ Ibid. p. 9

Los aprendizajes institucionales están relacionados con los aspectos innovadores, al respecto nos parece interesante lo que Mertens menciona:

“La innovación es un producto de un proceso de aprendizaje institucional o de la organización, en la que intervienen factores del orden institucional como son la cultura organizacional, las relaciones laborales e influencias del entorno. Intervienen en ella el aprender por hacer y por explorar, la base de conocimientos acumulados en el tiempo, el acto de creación y la necesidad de desaprender u olvidar rutinas o acciones que dejan de ser funcionales o que quizá nunca lo han sido.”³¹⁶

Este factor cultural dentro de las dependencias está vinculado con las relaciones laborales las, cuales en ocasiones dificultan la productividad y prestación de servicios, con ello la profesionalización se convierte en insumo para la prestación de servicios desde el aspecto únicamente legal.

¿Cómo se puede construir un modelo de competencia laboral para las dependencias de la Administración Pública dadas las condiciones del Servicio Profesional de Carrera? Partimos del axioma de que son los conocimientos, habilidades, actitudes y resultados con la probabilidad que éstos conduzcan al cumplimiento de la función,³¹⁷ entonces en esas esferas es preciso incidir para que se dé la transformación en el desempeño del servidor público, para ello se propone desarrollar la norma de competencia laboral, la cual puede contribuir a estandarizar el desempeño y perfil del personal público considerado en el modelo analizado.

A efecto de institucionalizar la norma será necesario modificar las funciones del subsistema de capacitación y certificación de capacidades, adicionalmente se considera que la Secretaría de la Función Pública no es la instancia apropiada para la gestión del personal de la Administración Pública, ya que comparte esa atribución con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo que se transforma en pugnas que ya vivimos en el servicio público y es bien sabido que frenan los avances.

6.3. Elementos para un modelo de servicio de carrera

En el capítulo tres se analizó la importancia de la ética dentro de las estructuras de la Administración Pública, la cual tiene una estrecha relación con el impacto que ha tenido la profesionalización en la prestación de los servicios públicos. Desde esta

³¹⁶ Ibid. p. 13

³¹⁷ Ibid. p. 18

perspectiva, iniciamos por comprender la importancia que tiene la política de profesionalización que busca mejorar el desempeño de cada institución en términos de eficiencia, eficacia, legitimidad y calidad en los procesos involucrados para prestar un servicio hacia el público usuario y también hacia los servidores.

El siguiente silogismo determina que: cuando la profesionalización es más constante, también surgen dentro de las dependencias, modelos de servicio civil que la institucionalizan, al tiempo que proporcionan una infraestructura técnica orientada hacia la consolidación de las competencias laborales que cada servidor público debe poseer para el desempeño de sus funciones. Es imprescindible establecer que para el actual modelo de profesionalización, las capacidades se fijan en función de los requerimientos institucionales de las transformaciones del entorno internacional.

Desde que se fundó el Partido Nacional Revolucionario en 1929 hasta el año 2003, fecha en que se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, la contratación de personal denominado de mandos medios, en su mayoría era realizada bajo criterios de lealtad y disciplina al grupo en el poder; en algunos casos se llegaba a crear nuevos puestos para abastecer las necesidades del grupo. Bajo esta lógica, la profesionalización no era prioritaria para el gobierno en turno, ya que el sistema de nombramientos y ascensos no se basaba en esta variable, por lo cual, no poseer los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de las funciones que tenían a su cargo estos servidores públicos, no era motivo para su separación en cambio si lo era la deslealtad o pérdida de confianza. Es comprensible que la nómina haya crecido conforme más individuos se integraban al grupo dominante.

En un modelo como el mexicano, el sistema de botín funcionó mientras no se tuvo un contrapeso para restarle fuerza a las decisiones arbitrarias y en algunos casos basadas en los caprichos de los empleados, ya sea de mandos medios o superiores. Paradójicamente la improvisación, dispendio, escasa o nula profesionalización y una prestación de servicio deficiente, impulsaron la inclusión de nuevas técnicas que habían resultado satisfactorias en la administración privada.

Con estos elementos podemos analizar las variables que se relacionan entre sí, y es el incremento del número de plazas antes y después de la instauración del

PROMAP³¹⁸. Por ejemplo, en 1982 dentro de la Administración Pública Federal Centralizada se tenía un total de 3'709,065 plazas remuneradas, y esta misma variable para 1989 era de 4'308,383 lo que representó un incremento del 16%; si comparamos esto con 1994, se tenía un total de 843,825 y para el 2002 el personal ocupado era de 601,968, lo que significó una disminución del 40%³¹⁹; teniendo en cuenta que la reducción de la nómina era una meta por alcanzar, se decidió incrementar los programas de separación como el retiro voluntario, compactación de estructuras orgánicas y cancelación de vacantes. Si consideramos al conjunto de la Administración Pública Federal tendríamos lo siguiente:

“Al iniciar el actual sexenio se contaba con 3 millones 028 mil 258 plazas, hoy día se ha reducido este número en 3.18% que representa 115 236 plazas menos. Lo anterior deriva de los siguientes factores:

Cancelación de 29 mil 252 plazas de programa de retiro voluntario.

Desincorporación de entidades de la Administración Pública Federal.”³²⁰

Cabe mencionar que el 83.7% de total de plazas están asignadas en los sectores de educación, salud, seguridad social, seguridad pública y nacional; lo que también significa que mientras en el sector central se reducen las plazas y se implementa el Servicio Profesional de Carrera, en el sector paraestatal han aumentado, precisamente donde no existe un modelo de servicio civil.

Mientras en unas dependencias se reduce el personal, en otras entidades aumenta, y si comparamos que la Ley del Servicio Profesional de Carrera sólo considera al personal de las dependencias, donde el número de plazas se sigue reduciendo, podemos afirmar que la profesionalización, como medio para lograr un cambio en el desempeño del servidor público, tiene un lado más débil que otro, ya que al no abarcar la Ley a todo el conjunto, deja en libertad al mayor número de servidores públicos, en donde en ocasiones se carece de programas que realmente se promuevan y certifiquen las competencias laborales que se requieren para cumplir con los objetivos en la materia.

³¹⁸ Hay que recordar que este programa institucionalizó las acciones de profesionalización pues dentro de él se estableció el subprograma de dignificación, profesionalización y ética del Servidor Público.

³¹⁹ Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Cabe aclarar que para el año 1982 y 1989 se consideraba al personal de la administración pública federal centralizada y paraestatal y para 1994 y 2002 sólo a la primera.

³²⁰ Arellano Gault, David. “Orientación estratégica de los servicios personales en la administración pública federal”. Gestión y Política Pública. Vol. XII. Num. 2. Segundo semestre de 2003. p. 355. Este total es tanto del sector central como del paraestatal.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

El impacto que ha tenido la profesionalización de los servidores públicos es todavía menor, debido a que no garantiza la permanencia de las plazas y dificulta la instrumentación de diferentes acciones. Asimismo, el desarrollo del personal profesionalizado para la transformación del servicio público, sólo representa la menor parte dentro de la Administración Pública Federal.

En la Administración Pública Federal Centralizada se están llevando a cabo diferentes acciones que alinean los procesos a lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Junto con ello también se han intensificado las acciones de profesionalización, estableciendo en algunos casos códigos de ética que, sin mencionarlo, representan la parte esencial del profesionalismo, así las necesidades de tener personal calificado son cada vez más urgentes.

A partir de la aplicación de este modelo, los procesos de reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal público han cambiado sustancialmente; conforme se avanza en esto, la gestión pública también lo hace. Para que el modelo de profesionalización sea integral, es preciso que existan las condiciones que permitan su desarrollo,

Es conveniente diseñar las competencias ya no por nivel jerárquico, sino por la función que se desarrolla dentro de una dependencia. Las acciones de profesionalización junto con los cambios en la microgestión, han proporcionado resultados que, sin bien son el desarrollo de la instauración del modelo empresarial, se convirtieron en la única vía para darle una respuesta inmediata a la crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad que se presentó a partir del año 1971. Para ello, la reforma administrativa pretendió dar ese paso, que también originó su ulterior cambio hacia la implantación de técnicas de la administración privada.

Lo que se discute no es su utilización, sino los resultados que se obtienen con ello; así, ante el agotamiento del modelo burocrático, se instrumentaron estas técnicas para justificar la presencia de servidores públicos formados y adiestrados fuera de las filas de las dependencias públicas.

La utilización de diferentes técnicas para administrar las oficinas de gobierno cambió sustancialmente; sin embargo, esto no estuvo acompañado de una política de profesionalización que involucrara a todo el personal, lo cual originó resultados parciales en la prestación de los servicios públicos.

6.3.1. Estrategias para definir las competencias laborales por nivel funcional

Es importante tener un esquema basado en las competencias que necesita el servidor público para cumplir con sus funciones y de esta forma proporcionar un servicio con valor agregado, esto constituye una pieza fundamental para tener el modelo de instituciones que requiere la Administración Pública de México.

En primer lugar, es necesario conocer las finalidades del sistema de gestión de empleo y los recursos humanos que deben estar orientados hacia los criterios de eficiencia y eficacia. Tener un modelo de profesionalización orientado por criterios eficientistas es sólo un aspecto para la transformación de resultados sin el dispendio de recursos. Para ello, se precisa la aplicación de las técnicas de microgestión que fortalecen estas decisiones.

Transitar de una institución con personal y procesos obsoletos a la aplicación de perfiles de puestos que permitan desarrollar las competencias por nivel funcional³²¹, implica alcanzar las características de una institución flexible, en donde la adaptación a los cambios es fundamental para el éxito en su desempeño. Las competencias por nivel funcional se pueden definir de la siguiente forma:

- a) Perfeccionar los procesos de ingreso y desarrollo de los servidores públicos, lo que precisa tener en cuenta las demandas del usuario y las necesidades del propio empleado.
- b) La gestión de la profesionalización dependerá de la definición de esas competencias, ya que es ahí en donde será realizada la actualización de los conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de las funciones encomendadas.

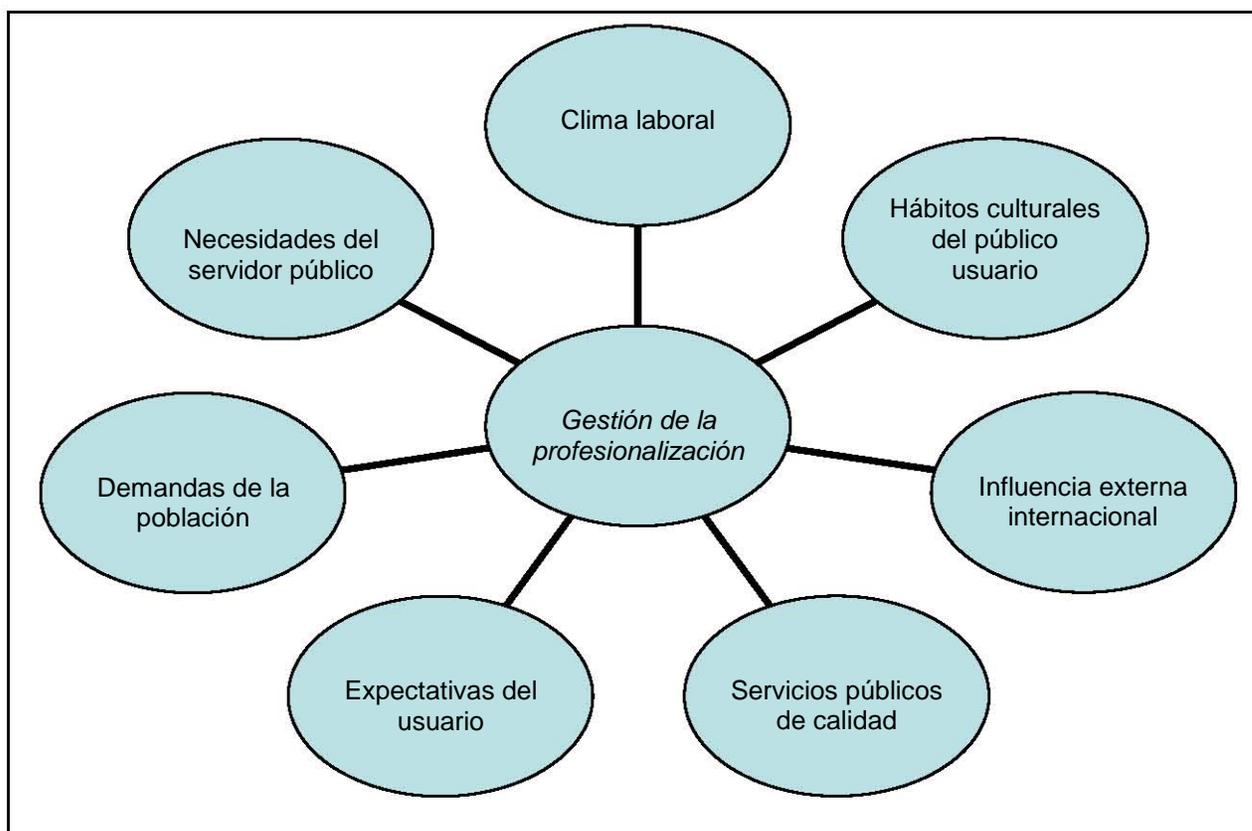
Para lo anterior es conveniente considerar por un lado, los cambios del entorno como el avance en la tecnología, el perfil del usuario que espera el servicio con valor agregado, las relaciones con otras gestiones públicas y por otra parte, las transformaciones hacia los paradigmas de la gestión como son la presentación de resultados y el funcionamiento de los diferentes procesos orientados a ser más eficiente.

³²¹ Por nivel funcional en la organización se entiende las actividades que cada servidor público desarrolla, relacionadas con los procesos y resultados que se están presentando y no el nivel jerárquico como tradicionalmente es entendido.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

Las competencias por nivel funcional serán definidas considerando el entorno y el usuario, con esto se pretende garantizar la mejor aplicación de técnicas y recursos, así como presentar resultados que sean compatibles con los requerimientos sociales. Un sistema de gestión de la profesionalización tiene elementos que permitirán definir y operar las competencias tanto las individuales como las de la institución, con la finalidad de conocer todas las variables para dotar a la organización de una mayor estabilidad.

Cuadro No. 42
COMPETENCIAS LABORALES EN UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia

Para un adecuado aprovechamiento de las competencias es preciso considerar:

- a) Grado de adecuación al manejo de técnicas para la microgestión.
- b) Funcionamiento e interacción con la infraestructura ética.
- c) Articulación entre la profesionalización y los usuarios de servicio.

En la medida que estos elementos tengan una mejor articulación orientada a la presentación de beneficios a la población usuaria y también que el conjunto de personal sea considerado dentro del sistema de gestión de la profesionalización, se habrá avanzado en la construcción de un modelo integral.

6.3.2. Una gestión pública permeable para el Servicio Profesional

La profesionalización y el profesionalismo son elementos indispensables para la búsqueda de mejores escenarios que permitan desarrollar administrativamente a las dependencias, junto con ello, se debe tener presente que la gestión pública se tendrá que adaptar a esos cambios y no al contrario.

Para avanzar hacia un nivel alto de competencias dentro de las diferentes instituciones de la Administración Pública, es necesario tener en cuenta las características de la gestión pública, aspectos como la capacidad de respuesta al servicio, existencia de políticas orientadas a fomentar el desarrollo institucional, lo que significa integrar una política de constante ajuste en los diferentes procesos de implantación, orientación y prestación de los servicios públicos. En México los cambios en la gestión pública se han realizado gradualmente como lo comenta Klingner:

“En sentido amplio el recurso de la NGP se aplicó al mismo tiempo en México y en los E.U. Su objetivo fundamental es crear cada vez más una innovación flexible, con enfoque problema-solución y una cultura emprendedora dentro de las oficinas públicas. Esos medios improvisaron la transparencia del gobierno haciendo énfasis en la participación ciudadana, descentralización, racionalidad, innovación, liderazgo emprendedor y enfoque de servicios al consumidor.”³²²

La relación entre servicio civil, profesionalización y gestión pública es dependiente. Por un lado, la existencia de un servicio civil que garantice servidores públicos competentes, quienes por medio de la instrumentación de una profesionalización adecuada, definida a través del contacto con los usuarios del servicio, reciban la constante actualización de los conocimientos y habilidades requeridas para el funcionamiento de las instituciones públicas. Por otra parte, las modificaciones en la gestión son la respuesta institucional a esos cambios que es necesario realizar. Así

³²² Klingner Donald. “South of the border. Progress and problems in implementing New Public Management. Reforms in Mexico today.” American Review of Public Administration. Vol. 30. No. 4. December 2000. p. 367.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

se tiene que, dentro del modelo de Servicio Profesional de Carrera, las condiciones de tipo técnico determinan las acciones de la profesionalización y con ello, los cambios en la gestión pública para que sean adaptados e incluidos en los programas de actualización de los servidores públicos.

Al tratar de definir un modelo de gestión pública, es necesario tener en cuenta que se corre el riesgo de ser obsoleto para un proceso de cambio en constante movimiento; debemos precisar quién determina a quién, ¿es acaso la gestión pública la que impone las condiciones del cambio? Para el caso mexicano es conveniente recordar que entre 1989 y 2004 surgieron 12 modelos de servicio civil y junto con ello algunas técnicas de administración privada comenzaron a aplicarse en las formas de operación de las dependencias. En cuanto a la profesionalización, ésta no fue relevante hasta que se hizo obligatoria por la instrumentación de la Ley.

De lo anterior podemos concluir que para la existencia de un modelo de Servicio Profesional con calidad suficiente para darle respuesta a las demandas internas y externas, de una dependencia de gobierno, se debe tener una gestión con los siguientes supuestos:

- a) Instauración de un sistema en función de los requerimientos de tipo técnico, tales como las normas específicas para la prestación de un servicio al público.
- b) La existencia de un código de ética que sea asimilado por todos los servidores públicos, donde la evaluación del desempeño se relacione en forma directa a los resultados.
- c) La permeabilidad de la gestión pública, que consiste en la capacidad de transformación y adaptación, tanto de las competencias institucionales como de las individuales y esto implica abarcar a todos los niveles del personal involucrado, incluyendo la parte sindical.

6.3.3. Consideraciones para un modelo de profesionalización

La esfera de la profesionalización considera los elementos fundamentales como la actualización, tecnificación, formación de servidores públicos dentro de las distintas instituciones de gobierno, las cuales son acciones que deberán ser articuladas y orientadas al mejoramiento del desempeño de la institución, como la entidad encargada de suministrar insumos a los demandantes de los servicios y también a todo el personal que ahí labora.

El modelo de profesionalización que requiere una dependencia tendrá que basarse en sus propias competencias para de ahí abarcar los distintos aspectos cualitativos y cuantitativos que son necesarios para el pleno funcionamiento institucional. Se trata por ejemplo, de proveer de conocimientos, desarrollar habilidades, aprovechar la experiencia, fortalecer actitudes, asimilar y evaluar la infraestructura ética, todo esto definido claramente.

La aplicación de lo anterior y su impacto representan el avance hacia modelos participativos; ser incluyente significa acercarse al cómo, aspecto importante en la constante actualización y transformación del entorno. Es preciso que por medio de la profesionalización se logre tanto el cambio dentro de la dependencia, como de su entorno que incluye al usuario de servicio.

Tanto reinención, reingeniería, nueva gestión pública, modelo posburocrático, gerencialismo y calidad de los servicios públicos, como las competencias laborales, forman el cambio y orientación hacia un escenario en donde las variables constituyen el medio para lograrlo. Ante esto, la opción fue utilizar la racionalidad administrativa para dar respuesta inmediata a los problemas de atención y prestación de los servicios, con ello también se pretendía obtener un cambio en la percepción de la sociedad, tanto nacional como internacional.

Centrar nuestro interés en la presentación de los resultados inmediatos, sin evaluar sus atributos, equivale a olvidarse de las potencialidades de una profesionalización y se puede llegar a efectos secundarios, tales como la saturación de la capacitación. La realidad mexicana muestra que conforme se tiene más capacitación y se abarcan todos los niveles de la organización, las probabilidades de tener éxito son mayores. Es conveniente darle a la dependencia un nuevo sentido, en donde se evalúe el impacto que tiene en la eficiencia, calidad y

satisfacción del usuario y cómo se está comportando la variable de ética al momento de realizar una evaluación del desempeño.

De acuerdo con el modelo del Servicio Profesional de Carrera vigente desde 2003, el servidor público tendrá que profesionalizarse en los rubros que sean necesarios para alcanzar las metas del desempeño establecidas; así se tendrá personal profesional con capacidad de adaptarse al entorno.

El error consiste en la excesiva centralización para la instrumentación de esas acciones de profesionalización, definir desde el escritorio las competencias sin considerar al personal involucrado resulta ser más de lo mismo, por tanto tenemos que transitar hacia una gestión pública incluyente, democrática, participativa, lo cual nos remite a hablar de otro elemento central, la confianza.

6.3.4. Elementos para la calidad del modelo de Servicio Profesional de Carrera

Para determinar la calidad del modelo, es necesario considerar que se entiende como la adecuación de los procesos hacia el cumplimiento de los objetivos por un lado, y las expectativas o necesidades del público usuario por otro.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (resolución No. 11 de la declaración de Santa Cruz de la Sierra Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003), se establece lo siguiente:

“Conceptos básicos sobre función pública:

Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe de ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con todas las prioridades estratégicas. Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:

1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento cualitativo y cuantitativo de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro del capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades

organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.

2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez dependen de dos variables básicas:

a) Las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y

b) La motivación o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

Por ello las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos actuando en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.”³²³

Lo anterior hace referencia a las condiciones por las cuales se desarrolla la gestión de la profesionalización, como un sistema dinámico que posibilita la participación de los diferentes actores involucrados hacia la consolidación de la estrategia para generar acciones en ese sentido y, de esta manera, consolidar la calidad del modelo.

Se entiende por calidad en el Servicio Profesional de Carrera la capacidad para proveer servidores públicos competitivos, con un comportamiento basado en valores éticos, los cuales reflejen su nivel de responsabilidad y capacidad para superar las expectativas de los usuarios a los que atienden las diferentes dependencias de gobierno.

Con estos elementos es posible determinar las características que necesariamente deberá tener el sistema de gestión de la calidad en la profesionalización de los servidores públicos de carrera, las cuales son:

- a) Existencia de una administración pública profesional, lo que significa que posee tecnología, competencias y una clara orientación hacia el servicio al público.

³²³ Organización de las Naciones Unidas, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo. Carta de la Función Pública. www.clad.org.vn. Junio 2005. pp. 10-11

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

- b) La condición de perfeccionar los sistemas de selección basados en pruebas competitivas que reflejen las capacidades de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
- c) La aplicación de técnicas administrativas que posibiliten la constante actualización del sistema de gestión de la profesionalización, considerando las influencias de entorno.
- d) Modificaciones a la normatividad laboral para que se pueda establecer una evaluación del desempeño, que impacte en los resultados obtenidos por el servidor público, ligados directamente a sus remuneraciones y permanencia.
- e) Relacionar la profesionalización con los niveles de satisfacción de los usuarios y lo que éstos consideran para tener instituciones vigentes.
- f) Consolidar la figura del agente de la profesionalización como el detonador del cambio en aspectos como la organización, rendimiento, clima laboral, eficiencia, eficacia y calidad de los procesos de producción de los servicios públicos.
- g) Aplicar una evaluación del desempeño de trescientos sesenta grados, que significa conocer la opinión del superior jerárquico, subordinados, proveedores y destinatarios del servicio; la finalidad es conocer de manera objetiva el avance del servidor público hacia la obtención de mejores niveles de profesionalización.
- h) Finalmente, el grado de articulación existente entre todos estos componentes demostrarán el nivel de madurez que el Servicio Profesional de Carrera tiene y en función de ello, se conocerá la calidad del mismo.

El modelo del Servicio Profesional de Carrera se lleva a cabo dentro de las dependencias con elementos que se pretenden adecuar a las instituciones como es el caso de la definición de los perfiles y exámenes correspondientes. Esto es preciso dejarlo claro, ya que metodológicamente el modelo deberá adecuarse al entorno y no lo contrario, pues como están las condiciones actuales dentro de los comités de selección y profesionalización, hace falta mayor coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y éstas áreas.

Otro aspecto en la calidad del Servicio Profesional de Carrera significa que realmente se adapte al entorno de las dependencias, a las necesidades del servidor público y del usuario de los servicios con la finalidad de mejorar los resultados de la gestión pública orientada hacia la población.

6.3.5. Desarrollo Administrativo y Gestión Pública

Después del análisis de las competencias laborales, en un modelo del Servicio de Carrera se pueden definir las variables de una gestión pública profesional, que junto con el tema del desarrollo administrativo es sumamente importante, ya que constituye la base para consolidar las transformaciones que se están realizando dentro de las estructuras administrativas.

La delegación de funciones, los cambios o reformas, la innovación, la definición de estructuras, elementos estratégicos como son la visión, misión y objetivos, las técnicas de transparencia, profesionalización, reingeniería de procesos, calidad en los servicios públicos, parecen ser el bagaje con el cual las dependencias se han *fortalecido* para iniciar el cambio en la forma de administrar una institución pública.

¿Cómo interactúan estos elementos con la gestión pública? En primer lugar fortalece su funcionamiento ante los usuarios, pero esto no significa que ocurra lo mismo con los servidores públicos; en segundo, hace falta que dentro de esas instituciones se desarrollen condiciones para diseñar las categorías y elementos que permitan liberarse de la dependencia tanto técnica como práctica y no aceptar las importaciones conceptuales.

Elementos como la cultura organizacional, ética laboral, relaciones humanas, administración por objetivos, fomento de un desempeño honesto y una gestión pública participativa, no han sido debidamente explotados de forma tal que puedan ser instrumentados dentro de las instituciones públicas.

Los intentos por desarrollar estos conceptos dentro del servicio público no han sido suficientes para cambiar la forma en que son administradas tales instituciones. Por eso es necesario que así como existe la instrumentación de todas esas técnicas que para el caso mexicano no son producto de la instauración de la NGP; es preciso que la gestión pública no sólo se convierta en la práctica consuetudinaria, si no que además sea fortalecida con variables de profesionalismo impregnado en la institución.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

El servicio civil de carrera no se contrapone con los modelos de profesionalización, de hecho es un binomio que puede contribuir a fortalecer los procesos de gestión en las organizaciones de la Administración Pública, de acuerdo a las condiciones de la gestión pública de México es posible combinar la carrera dentro del servicio público con profesionalización.

Es la gestión pública la que determina el grado de desarrollo administrativo, en ocasiones sin la importancia debida en la estrategia de reforma administrativa; estos elementos permiten transformar a las instituciones hacia los esquemas de transparencia, ética y además proveerle al usuario de mayores facultades para la evaluación e incluso definición de las formas de prestación de los servicios.

Con esto la rendición de cuentas y el facultamiento de los usuarios para demandar servicios y atención de las instituciones de gobierno deberán aprovecharse más, asimismo los cambios en la gestión pública se han concentrado aspectos de tipo racional administrativo, olvidando al usuario como parte de ese proceso de cambio. Así los esfuerzos se centraron en la reducción de estructuras orgánicas, profesionalización del personal y evaluación de la calidad de los servicios junto con la definición de competencias institucionales, dejando una aparente discordancia entre gestión pública, servicio civil y usuarios de los servicios.

Este cambio de organizaciones puede darse con el desarrollo acciones como la toma de decisiones colectiva que involucre al personal llamado operativo, así como el acercamiento de los directivos hacia el personal, ya que en algunos casos no muestran interés para ello.

Elementos como el capital humano, desempeño por resultados, tendencias informáticas como el gobierno electrónico para acercar la Administración Pública a la sociedad, son formas en que las dependencias se han orientado hacia la eficiencia y eficacia previstas desde hace tiempo. Se han instrumentado técnicas y métodos en aparente beneficio de las estructuras administrativas, adicionalmente se incorporaron aspectos de tipo ético, como complemento de esa tecnología; los servidores públicos tienen que llevar ambos a la práctica, para que el servicio se base en valores y no solo en procesos, lo que implica un cambio cultural que puede ser iniciado en las aulas.

Otro aspecto consiste en perfeccionar el proceso de selección para llegar al punto de tener al personal con mejor actitud para el servicio, pero no sólo eso, también es conveniente que exista una retribución equivalente para el trabajador.

6.4. Panorama actual en la instauración del Servicio Profesional de Carrera

En este apartado se describen y analizan los avances del modelo así como sus logros en la institucionalización del servicio civil profesionalizado dentro de la Administración Pública mexicana, se pretende demostrar la pertinencia que tiene este modelo para el servicio público, así como destacar el desarrollo institucional. Con ello se estará en posibilidades de añadir elementos importantes para la instrumentación de la profesionalización dentro de las dependencias del gobierno federal.

Para lograr lo anterior se utilizan los datos de algunas dependencias en la aplicación del modelo y su relación con la gestión de la capacitación, ya que es considerada como la pieza central para institucionalizar la profesionalización de todos los servidores públicos, lo que se supone será en beneficio de la institución, del usuario y del país.

El propósito es conciliar la información empírica con la estructura metodológica del modelo para acercarnos al punto de equilibrio que se requiere para demostrar el por qué se considera al Servicio Profesional de Carrera como un modelo de racionalidad administrativa que está orientado a satisfacer la razón institucional y posteriormente la del usuario, cambiando los intereses del personal ocupado en las dependencias y entidades del gobierno federal.

6.4.1. Pertinencia del modelo de profesionalización del servicio de carrera

En primer término se analizan las pertinencias que tiene el modelo y cuales han sido los principales resultados de éste, para ello es indispensable estudiar los cambios que se han originado como producto de la instrumentación del mismo.

De acuerdo con Martínez, las ventajas que el servicio civil puede ofrecer son las siguientes:

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

“Los sistemas de mérito o servicios civiles de carrera han demostrado con el tiempo que tienen diversas ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en el contexto particular de cada caso, (...). De las ventajas que se pueden enunciar está la relacionada con la estabilidad mayor que ofrece el servicio civil de carrera a los servidores públicos en sus empleos y al mismo tiempo los protege de los intereses políticos. También les ofrece reglas claras sobre sus roles dentro de la institución, para que puedan alcanzar mejores posiciones laborales según su capacidad (...). Por otra parte los servicios civiles de carrera fomentan una fuerte transparencia en el quehacer gubernamental, lo cual es el principal antídoto contra la corrupción. Finalmente los servicios civiles fomentan el profesionalismo, dignifican la función pública y fortalecen la eficacia (...). De las desventajas que se pueden enunciar es que con el tiempo se puede generar rigidez en las estructuras de personal, inamovilidad, conformismo en la gente que se encuentra ya inserta en él.”³²⁴

Para fomentar las ventajas de la instauración del Servicio Profesional de Carrera, es preciso que el personal posea habilidades necesarias para la responsabilidad que le toca cumplir, con la particularidad de que cada persona que aspire a formar parte del servicio público ya debe tener tales elementos y será dentro de las instituciones en donde pueda desarrollarlas.

De aquí que para fortalecer las instituciones sea necesario desarrollar acciones orientadas a fomentar actitudes que permitan el manejo transparente de los recursos, la calidad en la prestación de los servicios y demás cualidades ya mencionadas, que no sólo deben ser aprendidas en algún curso o taller y en el momento de su conclusión se queden únicamente en las aulas y no trasciendan al ámbito del desempeño. También coincidimos con Moreno en cuanto a la trascendencia que tiene la instauración del Servicio Profesional de Carrera :

“(...) si partimos por el hecho de que en los años que tiene el país de vida independiente no se ha contado con un servicio civil público o profesional de carrera, ya que durante siete décadas de régimen corporativo-clientelar no fue capaz de impulsar uno y, por el contrario, se fue refrendando y consolidando un país altamente centralizado, (...) se tiene además en consideración las altas dosis de autoritarismo y discrecionalidad con la que se han manejado el poder, en donde la administración pública más que pública fue esencialmente patrimonialista, dar un salto cualitativo al servicio y función públicas altamente profesionalizadas, propias de un servicio civil de carrera, se antoja poco menos que complejo, difícil lleno de retos, desafíos, puntos negros, vacíos políticos, escasa atención del poder legislativo y de la propia sociedad civil y de sus grupos organizados con todo y que se está desarrollando un modelo o sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública federal que pretende revertir o revertirá todo lo precedente.”³²⁵

³²⁴ Martínez Puón, Rafael. “Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública la lucha contra la corrupción en México”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. 8-11 octubre 2002. p. 22

³²⁵ Moreno Espinosa Roberto. “Elementos para la evaluación del modelo de servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: una visión desde la sociedad civil”. X congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 octubre 2005. p. 10.

Efectivamente la trascendencia de la instauración de este modelo ha provocado cambios dentro de las instituciones, tanto en lo correspondiente a sus estructuras como en sus formas de administración para presentar resultados a los usuarios. También se detectaron cambios en los procesos ya que se decidió orientarlos hacia la reingeniería anteriormente analizada, todas estas transformaciones se han realizado, sin embargo la más importante es la que se da a nivel actitudinal, en algunos casos los servidores públicos se han resistido a la implantación del modelo porque no estaban habituados a evaluaciones, capacitación y demás tecnologías que forman parte del nuevo paradigma del gobierno.

Los principales puntos para iniciar la transformación se han analizado, sin embargo es necesario desarrollar una formación profesional desde las aulas universitarias, trascender en la práctica de los valores; los procesos certificados no garantizan por sí el éxito de la transformación de la Administración Pública hacia modelos de profesionalización, así como tampoco resulta ser la solución para alcanzar estadios de evolución.

La Secretaría de la Función Pública diseñó una agenda para el seguimiento de las acciones de instauración del modelo, la cual incluye elementos como la misión, visión y las estrategias que son la opción a seguir por la dependencia, esto se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 43

ELEMENTOS ESTRATÉGICOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Elemento	Contenido
Misión	Que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la APF recibe un mejor servicio de su gobierno
Visión 2006	El SPC ha proporcionado a la APF la calidad y competencia del capital humano que necesita para lograr el impacto creciente en la sociedad.
Capital intelectual	Saber y saber hacer
Capital emocional	Querer
Capital de transformación	Innovar
Capital de realización	Lograr

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Agenda de Servicio Profesional de Carrera. www.funcionpublica.gob.mx abril 2006.

Estos elementos forman parte de un contexto que se parece más al empresarial que al gubernamental, la finalidad de aplicar tanto el modelo del Servicio Profesional de Carrera propuesto en la ley, como estos elementos netamente gerenciales puede no corresponder al paradigma del personal ocupado y de la institución correspondiente, lo que tal vez provocaría problemas en la implantación de la estrategia.

En la metodología diseñada por la Secretaría de la Función Pública no se toma en cuenta el clima organizacional de cada dependencia, lo que resultaría de suma importancia, ya que así como existen distintas competencias en ellas o incluso, al interior de las mismas, es preciso conocer esta información por la relevancia que tiene tanto en la fase de instrumentación como en el diseño de acciones de mejora.

La pertinencia del modelo de profesionalización radica en que no es posible llevar a cabo una estrategia de implantación del mismo en toda la administración pública federal centralizada sin conocer cómo funcionan las instituciones en términos de un diagnóstico administrativo.

Las dependencias del gobierno mexicano tienen distintas competencias por el hecho de que sus atribuciones son diferentes, por ello debemos considerar distintas tácticas para la implantación de la profesionalización y también del sistema de carrera.

6.4.2. El desarrollo institucional a través de la mejora en la gestión

Para analizar los avances logrados en la instrumentación de la profesionalización, en este punto se revisan los elementos cuantitativos, por ejemplo en los programas de capacitación del período 2000 a 2005 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se pueden apreciar los cambios, en el año 2000 las distintas acciones se presentaban como cursos con los que se pretendía cumplir con un programa, no se orientaban a las capacidades. Fundamentalmente se programaban cursos de capacitación dirigidos al personal operativo y en menor medida al denominado de mandos medios.³²⁶ En este documento no se consideró impartir capacitación en

³²⁶Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema integral de información. Programa anual de capacitación. México. 2005. Información obtenida por IFAI. Abril. 2006.

temas de técnicas relativas a la NGP, las cuales fueron analizadas en el capítulo anterior.

En el año 2001, dentro de la misma institución, se aprecia un cambio ya que se introducen elementos de calidad y de habilidades de comunicación y en el año 2004 se integró el programa con las características del modelo del Servicio Profesional de Carrera, esto significa un cambio cualitativo ya que los requerimientos fueron orientados hacia los tipos de capacidades como visión de gobierno, gerencial, técnica transversal y técnicas específicas, que son las que marca el modelo de profesionalización.

Por lo anterior se puede observar que las técnicas de la NGP no son prioridad en esa dependencia, ya que en el esquema diseñado en el reglamento de la ley se establecen las capacidades de tipo obligatorio y es en el comité de profesionalización donde son discutidas e instrumentadas, previo diagnóstico de la institución.

Existe un comportamiento similar en el programa de capacitación de la Secretaría de la Función Pública, durante el año 2003 predominaban los cursos de computación y para los años 2004 y 2005 el programa fue integrado de acuerdo a las características del modelo del Servicio Profesional de Carrera en las mismas capacidades de la otra dependencia.

El programa de capacitación es el documento que refleja las prioridades y acciones a seguir en la institución, con ello la profesionalización se convierte en un elemento central, ya que derivado del modelo y como respuesta a las exigencias de los usuarios, del gobierno y de los servidores públicos, la administración de la capacitación se desarrolla conforme lo establece la propia normatividad del modelo. En cuanto a las capacidades a partir del año 2004 cuando el programa es reorientado, nuevamente se clasifican conforme al modelo.

El comité de profesionalización determina el tipo de cursos en los que el personal debe participar y no sólo eso, también es necesario certificarlo. En forma generalizada la capacitación dentro de las dependencias se ha orientado a los requerimientos de la profesionalización y en lo particular a lo señalado en los

comités correspondientes.³²⁷ Aquí es oportuno señalar que siendo la atribución de esta instancia la planeación de la capacitación, tiene que ser conforme las estrategias de reducción de costos y fortalecimiento de la calidad de los servicios.

El desarrollo institucional a través de la mejora en la gestión pública ha sido posible por medio de la introducción de las técnicas administrativas a las dependencias, aunque no con la estrategia de pasar a la NGP como paradigma de operación claramente definido, más bien se trata de aplicaciones coyunturales que no permitieron una implantación total del modelo, sólo se llegó a alcanzar un modelo de servicio de carrera con las características ya analizadas.

Luego entonces se transita de una administración cerrada, obsoleta, como la que se tenía en la década iniciada en 1970, a una abierta con cualidades totalmente opuestas a la anterior, además en el año 2003 se modificó la normatividad para poder alcanzar un estadio de desarrollo basado en la calidad, competencia laboral y evaluación del desempeño, sin embargo en este tránsito no se han podido modificar las condiciones generales de trabajo, ya que de acuerdo a su contenido, en ocasiones resultan ser un obstáculo para la evolución institucional.

6.4.3. Convergencia entre medios y fines

En la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera, los retos para la realización de las diferentes acciones como la selección del personal, la capacitación y el desarrollo profesional han representado los principales obstáculos para la implantación del modelo, para ello hay que recordar los fines del mismo, por ejemplo de acuerdo con el diagnóstico elaborado por la Secretaría de la Función Pública, en el año 2004 se consideraba que la designación del personal la hacía principalmente el jefe inmediato, tanto para acceder a un mayor nivel como para el ingreso.

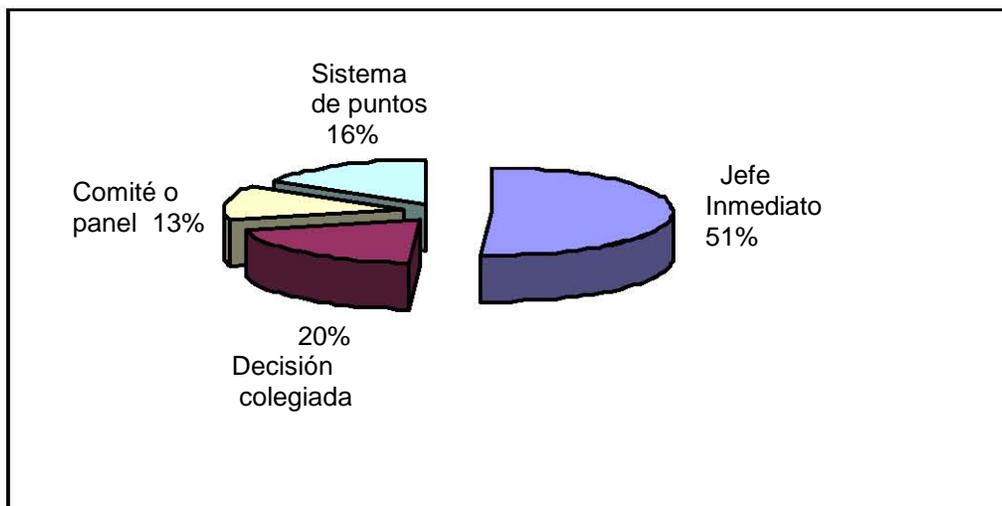
Como parte del modelo de calidad del servicio profesional de carrera, debe existir coherencia entre los medios como son las diferentes técnicas involucradas y los resultados que se pueden obtener en la instrumentación. Es así como la condición

³²⁷ Como lo muestran los programas consultados pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La información se obtuvo por vía del IFAI. Abril 2006.

del aspecto técnico debe relacionarse con la viabilidad de la aplicación de todos los subsistemas dentro de un contexto de competencia laboral.

Medios y fines son elementos que deben ser articulados con mucho cuidado pues, como se verá más adelante, dentro del proceso de aplicación del modelo de profesionalización, la Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos, de la Secretaría de la Función Pública, coordina las acciones de los comités, tanto de selección como de profesionalización y al hacerlo ha dejado en manos de éstos entes la definición de los perfiles, convocatorias, mecanismos de selección y profesionalización de todo el personal involucrado.

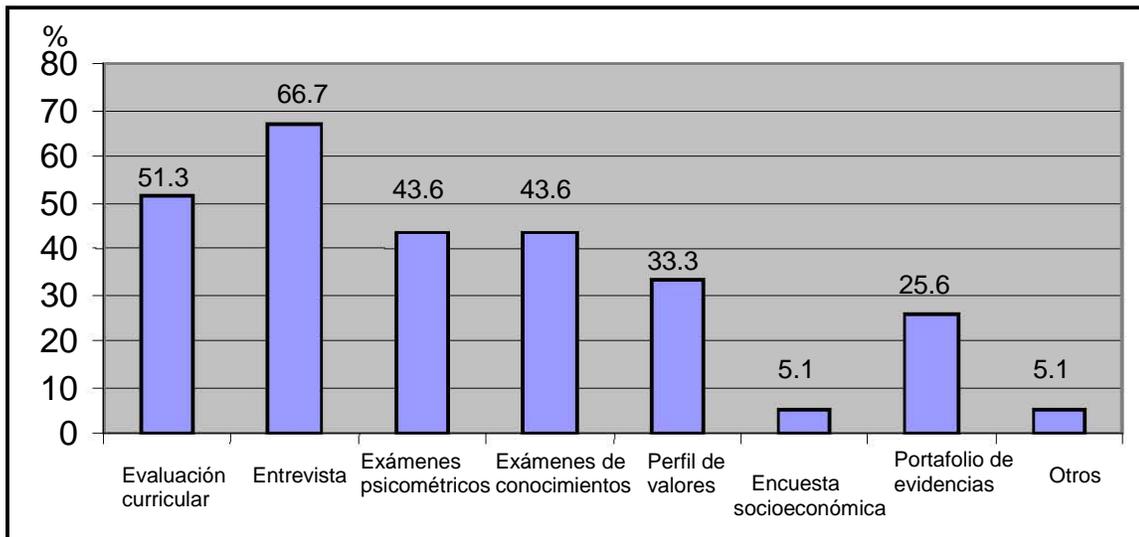
Cuadro 44
MÉTODO DE DECISIÓN UTILIZADO EN LA SELECCIÓN



Fuente: Secretaría de la Función Pública. Decreto por el que se aprueba el programa especial denominado Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006. Diario Oficial de la Federación. México 15 de julio de 2005. p. 9 Encuesta diagnóstico del Servicio Profesional de Carrera 2004, USPRH.

El método que se utilizó con mayor frecuencia en la selección de personal tanto de nivel operativo como de mandos medios dentro en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ha sido el señalado por esta gráfica. La tendencia es que con la aparición del modelo de profesionalización esto vaya disminuyendo gradualmente. A continuación se muestran los elementos de selección.

Cuadro 45
ELEMENTOS UTILIZADOS EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

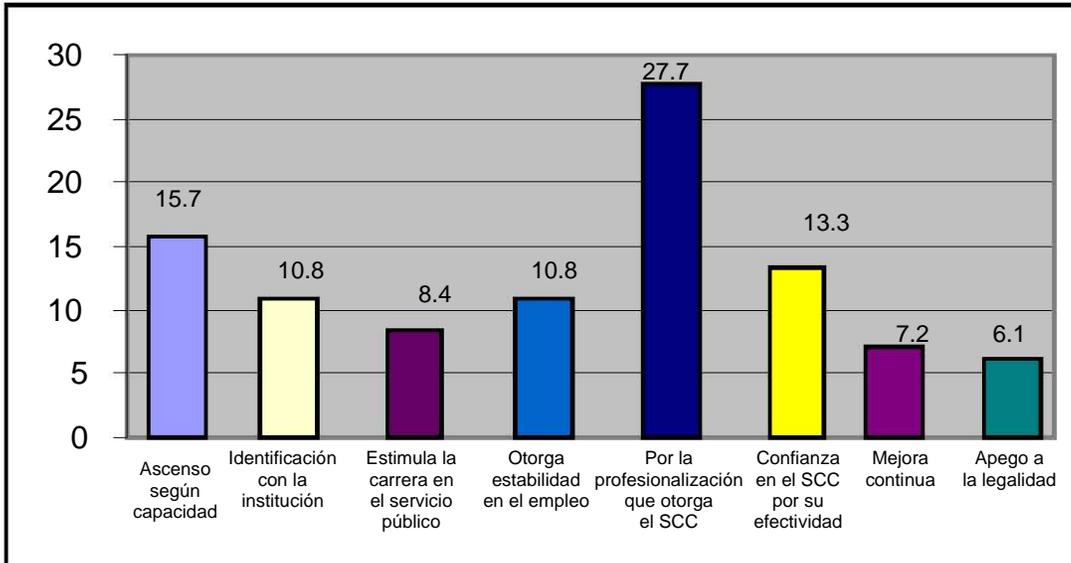


Fuente: Secretaría de la Función Pública. Decreto por el que se aprueba el programa especial denominado Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006. Diario Oficial de la Federación. México 15 de julio de 2005. p. 9 Encuesta diagnóstico del Servicio Profesional de Carrera 2004, USPRH.

Esta gráfica muestra los elementos utilizados en las dependencias en contraste con lo que ocurría cuando existían las prácticas poco profesionales, así los servidores públicos ingresaban a un nivel con la decisión del superior inmediato en la mayoría de los casos, junto con ello la trayectoria del personal por supuesto que estaba basada en la lealtad al jefe y no a la institución.

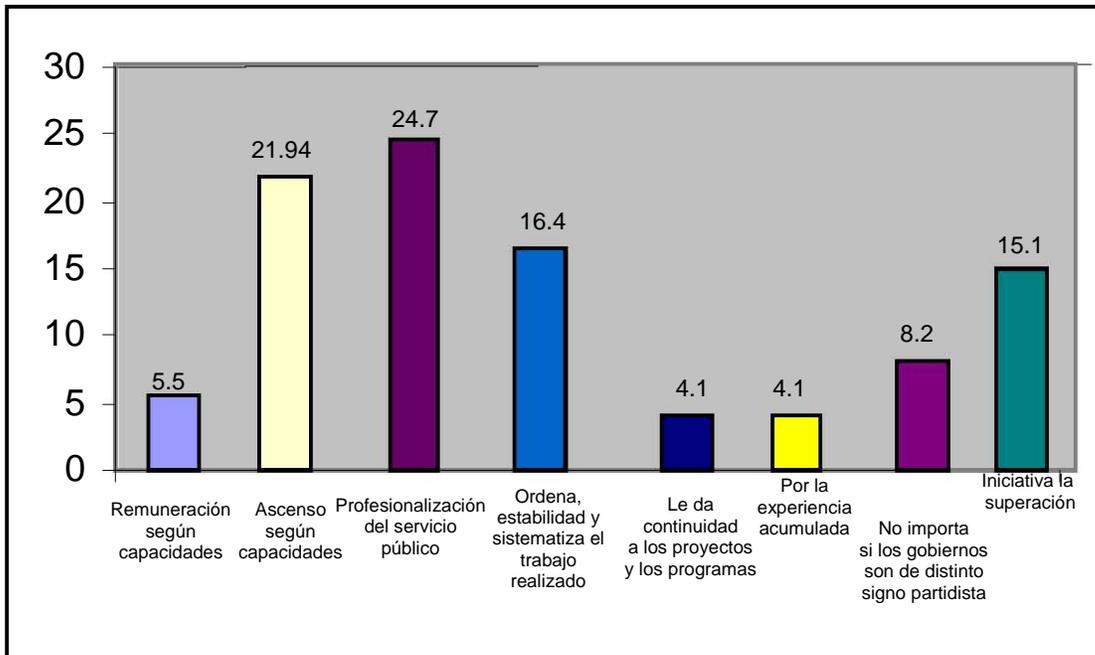
En contraste, según la encuesta realizada a los servidores públicos la opinión del personal mostró el siguiente resultado:

Cuadro 46
¿POR QUÉ EL SPC MEJORA LA ACTITUD Y LA CULTURA ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?
 (porcentajes)



Fuente: Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*. H. Cámara de diputados, LIX legislatura. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos . Miguel Ángel Porrúa . México. 2005. p. 334.

Cuadro 47
¿POR QUÉ ES UNA BUENA OPCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?
 (porcentajes)



Fuente: Martínez Puón Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*. H. Cámara de diputados, LIX legislatura. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos . Miguel Ángel Porrúa . México. 2005. p. 335

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

La mayor parte de las opiniones en esta gráfica son en torno a la percepción que se tiene de los posibles beneficios del Servicio Profesional de Carrera; por supuesto que tampoco nadie estaría a favor de las prácticas obsoletas de siempre, así es conveniente que éstos paradigmas sean superados, tanto los institucionales como los individuales, para dar el siguiente paso.

¿Cómo darle solución a los problemas de selección de personal bajo el esquema de la profesionalización? En primer lugar se debe tener mayor cuidado en la definición de los perfiles de puestos, ahora con orientación hacia las competencias laborales donde exista la convergencia entre las competencias de la institución y las del personal, en segundo lugar, asegurar que los cambios en el sistema de ingreso promoverán la contratación de personal claramente orientado hacia el servicio público y no como una opción a las necesidades temporales del servicio.

Como ejemplo de lo anterior, de noviembre de 2004 a marzo de 2006 en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se publicaron 12 convocatorias en el Diario Oficial de la Federación como lo establece la ley, los candidatos seleccionados por medio de concurso y en general el comportamiento de estas acciones es el siguiente:

Cuadro 48
**SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
SUBSISTEMA DE INGRESO**

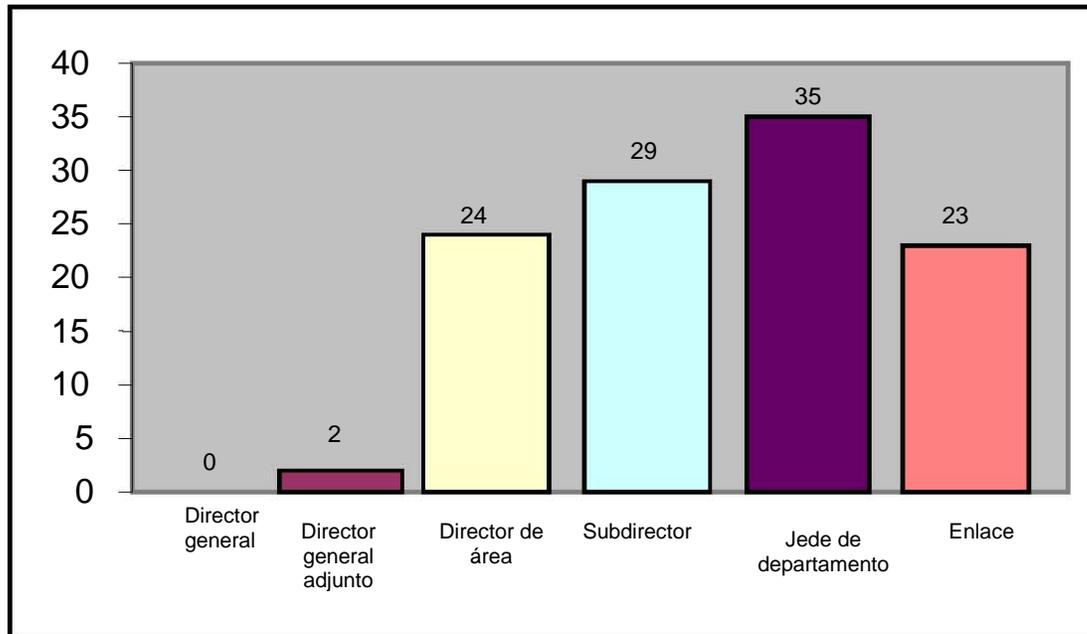
12 convocatorias publicadas en el DOF	Noviembre de 2004 a marzo de 2006
Plazas cubiertas	28
Plazas declaradas desiertas	22
Plazas en proceso	18
Total de plazas concursadas	68

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Respuesta a la solicitud de acceso a la información STPS/UE/part/143/06. México 25 de abril de 2006.

Por otra parte, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de noviembre del 2004 a marzo del 2006 se han seleccionado 113 servidores públicos de carrera de

nuevo ingreso entre los niveles de director general adjunto a enlace, cabe señalar que en el caso de director general no ha sido seleccionado ningún candidato y esto incluye al responsable de la administración del personal. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 49
NÚMERO DE CANDIDATOS SELECCIONADOS POR MEDIO DE CONCURSO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Enlace. Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Abril 2006.

Los medios son los concursos que programan las dependencias, los cuales deben ser públicos, asimismo es dentro del portal TrabajaEn donde se concentra la captación de información para darle mayor rapidez al proceso.

Otro ejemplo, en la Secretaría de la Función Pública se han inscrito 53,964 en 23 convocatorias en el periodo de noviembre de 2004 a abril de 2006, de los cuales 12,832 candidatos participaron en los diferentes concursos y solamente 236 consiguieron ingresar a la institución.³²⁸ Aun cuando la información disponible no detalla los niveles de los servidores públicos de carrera, se puede apreciar que es un porcentaje mínimo los que consiguen el ingreso.

³²⁸ Información obtenida por la Unidad de Enlace de la Secretaría de la Función Pública. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Abril 2006.

A partir de esto es necesario considerar que los perfiles de puestos son definidos con requerimientos muy específicos y pareciera que van dirigidos a un núcleo de población específica, o por otra parte se fijan muy alto y esto puede resultar contraproducente ya que el candidato seleccionado tal vez no sea el más idóneo para el puesto. Hay que recordar que es el comité de selección el que determina estos perfiles específicos para cada nivel de responsabilidad y por tanto los procedimientos de acceso al sistema.

6.5. Nudos en la implantación del modelo

Dentro de todo el sistema del servicio profesional de carrera, es en el subsistema de ingreso donde existen los mayores nudos, ya que la demanda de interesados en participar en el concurso de selección superó con mucho la capacidad de atención de las dependencias, por lo que se iniciaron los ajustes en el sistema para darle solución.

Durante la implantación del modelo se han presentado diversos problemas, fundamentalmente en la fase de ingreso, ya que es ahí donde se presentan los primeros filtros, al respecto recientemente se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal a cargo del diputado federal Rafael Flores Mendoza, del grupo parlamentario del PRD, en la exposición de motivos se menciona lo siguiente:

“(…) el sistema ha sido pervertido por quienes encabezan la administración pública federal. Así, aprovechando la ‘vacatio legis’ de seis meses otorgada por el legislador, el ejecutivo federal aprovechó el lapso entre la publicación de la ley y su entrada en vigor para limpiar la casa de servidores públicos ajenos a sus intereses políticos.

Así durante dicho lapso, la mayoría de los delegados regionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fueron cesados y sustituidos con simpatizantes, miembros prominentes y otros no tanto del partido acción nacional.”³²⁹

³²⁹ Flores Mendoza, Rafael. Proyecto de decreto por la que se reforma, se deroga el inciso a) se reforma el segundo párrafo, ambos del artículo 5º, y el artículo 8º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Exposición de motivos del proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria. H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México Número 1961-11, martes 7 de marzo de 2006. pp. 1-4.

Esta opinión del legislador puede parecer exagerada o fuera de lógica del espíritu del modelo, sin embargo se tiene conocimiento de que en algunos casos los servidores públicos han sido cesados para darle paso a los nuevos miembros del equipo del gobierno federal.

Lo anterior aunado a la inclusión del personal de libre designación, pareciera indicar que se tiene un esquema como el que se daba antes del surgimiento del modelo. En consecuencia los servidores públicos son nombrados con el principio de confianza que se le da a los empleados superiores, incluso en el caso de los interinos posteriormente participan en los concursos con altas posibilidades de adjudicarse el nombramiento de carrera, ya que se encuentran en ventaja con respecto a los demás participantes, contraviniendo con esto los principios de equidad, imparcialidad y objetividad que establece el artículo 2 de la Ley .

Dentro del subsistema de ingreso se inicia el proceso de inconformidades y los problemas de aplicación ya que debido a la gran demanda se tuvo que adecuar la página TrabajaEn para darle mayor agilidad en la captación de información de todos los interesados en incorporarse al servicio público.

De acuerdo con la información analizada en el apartado anterior, respecto al subsistema de ingreso se han presentado circunstancias como por ejemplo en los casos de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Función Pública, la información proporcionada por la unidad de enlace del IFAI, no registra la contratación de un director general, en la mayoría de los concursos fue contratado personal de nivel jefe de departamento, esto significa que existen todavía directores generales que no han sido contratados por el sistema de profesionalización vigente.

En cuanto al subsistema de capacitación pudimos comprobar que los programas oficiales de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Transportes y Función Pública, se han orientado a las capacidades requeridas para la permanencia en el sistema; también los lineamientos que se siguen para la aplicación de la misma. En el caso de la SCT se decidió iniciar el cambio hacia la certificación de la calidad en los procesos de prestación de los servicios. Aquí la estrategia fue la transformación orientada a la

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

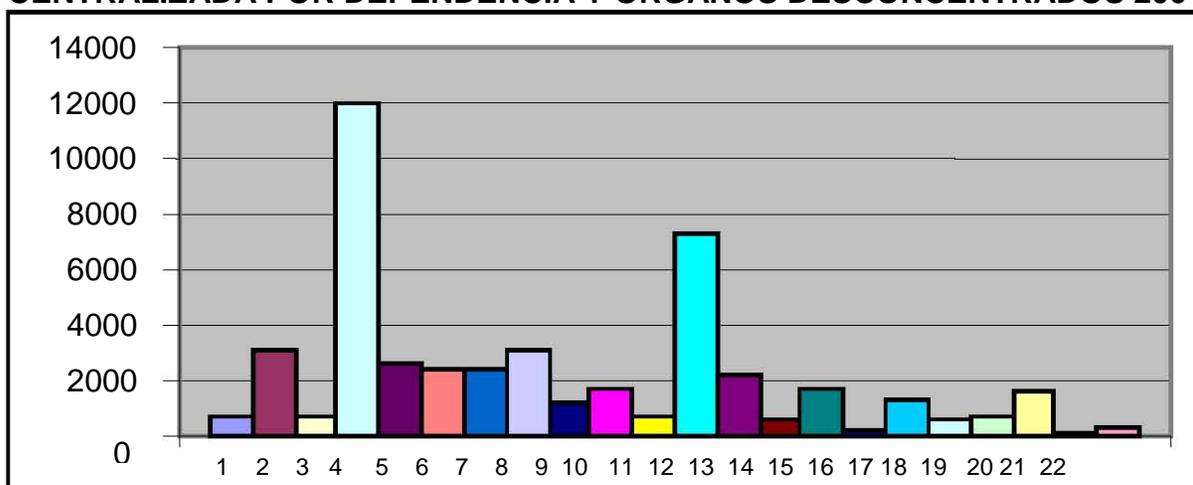
certificación de los sistemas de gestión de la calidad y posteriormente dirigirla a las capacidades del Servicio Profesional de Carrera.³³⁰

La implantación del modelo representa la inclusión de 47,142 servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Federal Centralizada, como se muestra en el cuadro número 50, el universo representa un gran reto; será necesario dar un gran peso a la instrumentación de la capacitación, para llevar a cabo la estrategia y tendría que ser dentro de los comités de profesionalización de cada dependencia.

El conjunto de los servidores públicos sigue siendo muy grande, por lo que las acciones de ingreso, profesionalización, evaluación, desarrollo e impacto del modelo en su totalidad, deben ser atendidas desde una institución creada *ex profeso* para tales propósitos, que elabore los perfiles de puestos, desarrolle las normas técnicas para los concursos, convocatorias y fallos del personal. El conjunto de personal se aprecia en la siguiente gráfica:

Cuadro 50

PLAZAS DE NIVEL DE MANDO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA POR DEPENDENCIA Y ÓRGANOS DESCONCENTRADOS 2004



No.	Dependencia	Plazas	No.	Dependencia	Plazas	No.	Dependencia	Plazas	No.	Dependencia	Plazas
1	Presidencia	662	7	SE	2404	13	PGR	2156	19	TFJFA	693
2	SG	3107	8	SEP	3135	14	SENER	585	20	SSP	1586
3	SER	742	9	SS	1203	15	SEDESOL	1670	21	CJEF	59
4	SHCP	11976	10	STPS	1677	16	SECTUR	245	22	SM	276
5	SAGARPA	2608	11	SRA	676	17	SFP	1307			
6	SCT	2417	12	SEMARNAT	7329	18	TRIBUNALES AGRARIOS	629		TOTAL DE PLAZAS	47142

Fuente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plazas de la administración pública federal centralizada por dependencia y órganos desconcentrados 2004. IFAI. Marzo 2006.

³³⁰ Esto se aprecia en la información obtenida por la misma dependencia a través de la Unidad de enlace del IFAI. Abril 2006.

6.5.1. Escenarios posibles para la evolución del servicio de carrera

Durante tres sexenios (1989-2006) con acciones de profesionalización, los servidores públicos se han acostumbrado al paradigma, su consuetudinaria participación en eventos de esta naturaleza ha desarrollado cambios como la asimilación de técnicas, actitudes y resultados en el cumplimiento de sus funciones, por tanto podemos decir que han transformado su capacidad de desempeño dentro de sus dependencias.

En las campañas presidenciales de 2006, los candidatos formularon sus propuestas en materia de reforma de la Administración Pública Federal, a continuación se presentan sus principales planteamientos en materia de profesionalización y servicio civil:

Cuadro 51

PROPUESTAS DE LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006) EN MATERIA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CANDIDATO / PARTIDO O COALICIÓN	PRINCIPALES PROPUESTAS PARA LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	PROPUESTA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN Y/O SERVICIO CIVIL
Felipe Calderón Hinojosa / Acción Nacional	Las políticas de información deben estar en estrecha relación con las políticas generales del país. Nombramientos de los empleados superiores pasados por el legislativo	Los perfiles no se revisan conforme a las necesidades del cargo y las líneas de profesionalización constantemente se interrumpen. Profesionalizar las líneas de mando de los órganos reguladores para independizarlos de coyunturas o decisiones políticas; asegurar la continuidad de las políticas públicas. Blindar a las agencias de promoción, regulación y supervisión de actividades sectoriales contra tentaciones y amiguismos o componendas para colocar gente incapaz o corrupta y, asegurar el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo de comisionado.
Roberto Campa Ciprián / Nueva Alianza	Establecer competitividad del país. Respeto al estado de derecho. Procuración de justicia.	En la materia no propone alguna reforma y adolece de todo sentido administrativo.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

CANDIDATO / PARTIDO O COALICIÓN	PRINCIPALES PROPUESTAS PARA LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	PROPUESTA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN Y/O SERVICIO CIVIL
<p>Andrés Manuel López Obrador / Por el bien de todos</p>	<p>Modernización y reorganización administrativa. Establecer esquemas eficaces, eficientes y sobre todo evaluables. Mejor aprovechamiento de los recursos públicos, mejores controles de gestión. Diseñar estructuras administrativas flexibles y de respuesta oportuna, facilitadoras y promotoras del desarrollo de las comunidades. Revisar y modificar el marco normativo de la Administración Pública Federal. Impulsar la transparencia y rendición de cuentas, mediante el diseño de dinámicas de corresponsabilidad con la sociedad. Revisar los trámites y procedimientos administrativos para mejorar el trabajo de las distintas instancias y que los ciudadanos conozcan y evalúen el desempeño de los servidores públicos y el rendimiento de los programas públicos. Reducir presupuestos, fusionar y compactar áreas y funciones de órganos como el IFAI e IFE. Fortalecer el federalismo a través de la descentralización de los recursos y responsabilidades.</p>	<p>La Ley del SPC adolece de los mecanismos de reconocimiento y sanción pertinentes para evaluar el desempeño de los funcionarios, ya que privilegia los procesos de incorporación y deja a las propias instancias administrativas la decisión de elegir sus procesos de promoción y sanción. Ajustar los salarios de los mandos medios y superiores así como las estructuras burocráticas actuales, sin afectar los derechos laborales de los trabajadores de base. La modernización y reorganización de la administración pública federal, encontrará sustento y sentido en la actualización y enmienda de la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, haciéndose extensiva a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>
<p>Roberto Madrazo Pintado / Alianza por México</p>	<p>La estructura de la administración pública federal debe adecuarse a los procesos de federalización, de ciudadanización y de corresponsabilidad entre poderes. Profundizar la descentralización de funciones. Establecer mecanismos para la vinculación y coordinación con el congreso. La eficiencia de la administración pública tiene mayor relevancia ya que se relaciona con las metas y objetivos programados.</p>	<p>Apoyar la profesionalización de todos los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno. Garantizar el cumplimiento de todos los funcionarios del artículo 113 constitucional en materia de ética laboral y los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño. Propiciar una administración de servicios públicos orientada al usuario y buscar la participación de los ciudadanos.</p>

CANDIDATO / PARTIDO O COALICIÓN	PRINCIPALES PROPUESTAS PARA LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	PROPUESTA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN Y/O SERVICIO CIVIL
Patricia Mercado Castro / Alternativa Socialdemócrata y Campesina	Elevar a nivel constitucional la transparencia y el acceso a la información, para que todas las entidades federativas tengan un piso común en el diseño de instituciones y reglamentos y haya gobiernos más transparentes. Objetivos para un buen gobierno: Satisfacer las necesidades sociales en la era de la información. Convertir el gobierno en un ente competitivo por medio del uso innovador de las TIC's, que refrendan las relaciones con la ciudadanía y el sector privado. Los cambios se esperan que se traduzcan en mejores beneficios.	Con la profesionalización del servicio público y el acceso a la información gubernamental, podemos asegurar una ruta para crear lazos de confianza entre la administración pública y los ciudadanos. Reclutamiento de personal eficaz que asegure el buen funcionamiento del gobierno. Tener un sistema de cargos, donde se reconoce al personal por su capacidad y experiencia, pero la asignación a los puestos se mantiene flexible.

Fuente: "Las propuestas de los candidatos a la Presidencia para reformar la administración pública federal". Suplemento especial. Revista Política Digital. Innovación gubernamental. Número 30. junio – julio 2006. México. pp. II-XII.

Los candidatos coinciden en cuanto a la necesidad de hacer más eficiente y menos costoso el sector público, las propuestas representan evidentemente un proceso de instauración de la política de profesionalización dentro del gobierno federal, de esta forma los escenarios son: continuar con la profesionalización y la instauración de la cultura de la competencia laboral que representaría un gran avance para las dependencias.

Las estrategias para modernizar la Administración Pública consideran la transformación de las organizaciones hacia los senderos de la eficiencia, eficacia y calidad del servicio; por otro lado también hacia la profesionalización, servicio civil, competencias institucionales e individuales para dar mayor impulso a las reformas administrativas.

Según las propuestas presentadas por los candidatos respecto a transformar al sector público, los caminos continuarán en torno a la competitividad, profesionalización y racionalidad administrativa; por ejemplo, hay que recordar que en la transición sexenal del 2000, el PROMAP sirvió como base para continuar con la línea de calidad, profesionalización y finalmente la instauración del servicio civil.

Los avances en la Administración Pública son producto de la aplicación de técnicas administrativas que no necesariamente se ajustan a los lineamientos de la NGP,

sino más bien a los intentos de transformación en la gestión pública, junto con ello la endoprivatización se fue presentando, pasó por las estructuras administrativas sin tener una estrategia marcada de cambio, ya que según los lineamientos de la modernización administrativa, la dependencia coordinadora Función Pública no delineó una estrategia que permitiera darle paso a la modernidad tan anunciada por el gobierno federal.

La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental del sexenio 2000-2006, debía desarrollar modelos de instrumentación de calidad dentro del gobierno federal, ello implica la profesionalización, sin embargo pareciera ser que no hubo posibilidades de una adecuada coordinación entre esa instancia y la Función Pública para llevar a cabo la aplicación de todo el modelo del Servicio Profesional de Carrera dentro del gobierno Federal.

Asimismo para la implantación del modelo se deberán considerar como lo señala Cedillo tres retos: el legal ya que existen algunos nudos como la movilidad del personal, la acción administrativa y no laboral de los actos, el cultural que deberá transformar el paradigma del botín el cual llega hasta los niveles más modestos que se pueden obtener en una institución y el administrativo que se relaciona con los recursos que serán necesarios para la instrumentación del servicio de carrera.

“Los retos no son menores, van de requerir la atención y el trabajo de los servidores públicos mexicanos en los próximos años.

En cuanto a los retos jurídicos, debe resaltarse la necesidad del ‘blindaje constitucional’ del sistema así como de la expedición de reglamento de la ley.

En cuanto al cambio cultural, (...) el convencimiento que se haga de los beneficios entre los servidores públicos resultará fundamental para alcanzar el éxito en la operación y consolidación del sistema.

La creación de las estructuras orgánicas necesarias para soportar este sistema, la unidad del servicio civil, el registro único de servidores profesionales, la instalación de los comités y del consejo”.³³¹

En los escenarios para la implantación del modelo los nudos que describimos requieren de un gran esfuerzo de adecuación de todos los agentes involucrados, donde el mayor riesgo correspondería a la no aceptación del personal, ya que aparentemente representaría una reducción a sus *derechos laborales* o también en

³³¹ Cedillo Hernández Miguel Ángel. “Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal de México”. Revista Estudios de derecho y ciencias sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. No. 4. julio-diciembre 2003. México. pp. 65-86.

la implantación se les pedirían habilidades, conocimientos y actitudes que no poseen, lo que seguramente los pondrá en desventaja con otros candidatos a ingresar al servicio.

Al concluir la administración 2000-2006, es necesario que este camino sea continuado en los términos de eficiencia, eficacia, calidad, profesionalización, competitividad laboral e institucional que constituyen los retos principales para la siguiente administración.

La creación de una infraestructura técnica que permita la estandarización de exámenes, entrevistas, instrumentos de evaluación, diseño de la capacitación y garantizar con ello la legalidad, igualdad de oportunidades, mérito, compromiso público, junto con una ética en el ejercicio de sus funciones, es el camino que se pretende recorrer hacia la consolidación de un servicio de carrera dentro de la Administración Pública Federal Centralizada.

6.5.2. Consideraciones para la instauración del servicio civil de carrera en México

Dentro de las dependencias donde se está aplicando el modelo de servicio civil, es conveniente considerar lo siguiente:

- a) Que la práctica dentro de las dependencias transformó la forma en que el personal se contrata, por un lado los comités tienen delegadas esas funciones sobre bases subjetivas, ya que al definir el perfil del puesto y los exámenes correspondientes conforme al personal susceptible de contratación, se induce el resultado del proceso.
- b) Los comités de profesionalización y selección tienen facultades sustantivas para el éxito o no del sistema, esto debido a que la Secretaría de la Función Pública les delegó esas atribuciones dentro del marco de la ley.
- c) Para un resultado conforme lo establece la normatividad se considera que es conveniente garantizar la transparencia en el ingreso del personal, por lo que los procesos deberán ser observados por los ciudadanos.
- d) Modificar la normatividad implica la adaptación al entorno de la gestión pública, por lo que el servicio civil debe impactar en mejores resultados en la prestación de servicios al público.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

Otra de las principales críticas consiste en la inclusión del nivel de director general, ya que de acuerdo a los datos consultados, no existen servidores públicos de carrera en este nivel, en consecuencia los comités han hecho una especie de botín legal con las facultades de contratación.

Para hacer más eficaz el sistema de servicio de carrera se requiere un cambio de actitud de los servidores públicos de niveles superiores, así como modificar la ley para reorientar las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y de los comités de profesionalización y selección.

Para la completa articulación y funcionamiento del modelo de servicio civil es preciso detenerse en las características de servidor público como destinatario del cambio, ofrecer un modelo para las circunstancias de la gestión pública de México es relevante, por ejemplo Raphael agrupa en dos bloques las funciones de un modelo tipo, las homeostáticas y homeodinámicas³³², entre las primeras se encuentran la legalidad, autonomía, coordinación, memoria institucional, planeación, capacidades y herramientas de acción, "(...) son más relevantes para disminuir la incertidumbre que eventualmente puede producirse por variaciones drásticas o inesperadas producto del entorno".³³³

Entre las segundas se encuentran la sensibilidad al entorno externo, rendición de cuentas, transparencia, innovación, mejora regulatoria, para hacer funcional el servicio civil, lo externo son los factores que inciden en el desarrollo de los modelos de profesionalización orientados a la mejora en la prestación del servicio al público.

La operación de los subsistemas del modelo presentan problemas, por ejemplo en cuanto al ingreso, se detectó la posibilidad de que los resultados de exámenes, perfiles y competencias sean subjetivos o inducidos al aplicarse al aspirante

Hartasánchez comenta que la nueva gestión pública y el servicio profesional de carrera pueden ser ingredientes de un mismo conjunto:

"La propuesta de la nueva gestión pública actualizada debe ser impulsada por un sistema de servicio profesional de carrera que permita perseguir valores de toda función, sea pública o privada, como por ejemplo la eficiencia, que en caso público no se limitaría a medir el resultado de una acción sino que se tendería a medir la eficiencia de la política

³³² Raphael de la Madrid, Ricardo. "Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público". En Mauricio Merino (coord). Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública. México. 2006. pp. 63-109.

³³³ Ibid. p. 89.

aplicada, sin que esto signifique que las instituciones públicas deban dirigirse como una empresa privada”.³³⁴

La reforma e innovación de la Administración Pública fue diseñada en parte por el interés del gobierno de integrarse comercial y económicamente al escenario internacional, así dentro del manejo público la opción de tener un servicio civil y una gestión pública eficientista son posibles, aun cuando en apariencia pudieran ser excluyentes.

Finalmente es preciso centrar el análisis en la descentralización de los comités de profesionalización y selección, la desarticulación de las direcciones de personal con respecto a la Secretaría de la Función Pública en el momento de definir los perfiles de puestos, competencias, programas de capacitación y exámenes de aplicación son los elementos que han dificultado la operación de todo el sistema.

6.5.3. Propuestas para la consolidación del modelo de Servicio Profesional de Carrera

Una Administración Pública con personal certificado debe tener sindicatos al mismo nivel, algo que el modelo de Servicio Profesional de Carrera no consideró, ya que con el protectorado de la FSTSE y sus redes sindicales, el personal confunde los derechos laborales con la ineficiencia y nula calidad en los servicios, mientras esto no cambie el modelo quedará inconcluso.

El servidor público tendrá que convertirse en el agente de su propia profesionalización, lo que implica mayor participación en el proceso de definición, aplicación y evaluación del desempeño sustentado en un modelo por resultados, el cual requiere practicar comportamientos y técnicas que proporcionen mejores resultados, lo que significa contar con una gestión pública incluyente y participativa.

Para que el servicio público sea más eficiente, es necesario formar servidores públicos con habilidades que les permitan competir en un entorno altamente tecnificado e impregnado de valores éticos, factores indispensables para el óptimo desempeño dentro de las dependencias.

³³⁴ Hartasánchez Garaña, José Miguel. “El servicio profesional de carrera como impulsor de la nueva gestión pública”. Revista Servicio profesional de Carrera. Vol. III. Num. 5. México, primer semestre de 2006. p. 11

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

Al dejar fuera a la mayor parte del personal del sector público, el modelo de Servicio Profesional de Carrera, provoca que la gestión pública se adecue a un modelo distinto para cada institución, lo cual es síntoma de inestabilidad. Un modelo de Servicio Profesional de Carrera con calidad significa considerar los elementos para darle fuerza y viabilidad a la profesionalización, para ello se requiere:

- a) Contar con Sistemas de información que mejoren la revisión y atención curricular de los interesados en incorporarse al servicio, ya que notoriamente la demanda superó la capacidad de atención del subsistema de ingreso.
- b) Eliminar los nudos que se presentan en la articulación del subsistema de ingreso, ya que como lo analizamos, se presentan rezagos en la instrumentación de los procesos de selección de personal.
- c) Diseñar subsistemas altamente articulados para dotar del personal adecuado a todas las dependencias federales involucradas, considerando las necesidades específicas de los servidores públicos, los usuarios y las tendencias del desarrollo administrativo.
- d) Crear las condiciones para la cultura ética que respalde la actuación en el manejo de recursos y atención al público, por medio de la inclusión de prácticas de valores hacia la población, las instituciones y la evaluación social.
- e) Reformar las condiciones laborales para hacer de la profesionalización una obligación del personal y relacionarla directamente con su estabilidad en el servicio en función de los resultados.

Al tener facultades de intervención en el desarrollo económico, las instituciones públicas deben consolidarse cuando atienden a la sociedad y junto con una reforma administrativa, es posible instaurar las condiciones necesarias para una profesionalización acompañada de una gestión que permita diseñar y proveer de las técnicas, paradigmas, códigos y recursos de tipo racional, a toda la estructura administrativa, de modo tal que se puedan llegar a consolidar las competencias institucionales y laborales.

Conforme se avanza en la aplicación de modelo de Servicio Profesional de Carrera dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, existen diversos elementos por considerar en la instrumentación administrativa, tales como:

- a) La relación que hay entre un proceso de profesionalización y los cambios en los procesos certificados con ISO 9000, los cuales constituyen modificaciones en las competencias laborales.
- b) Definir la normatividad para garantizar la transparencia en el manejo de la gestión de la profesionalización.
- c) Considerar en los procesos de prestación de los servicios la transformación del comportamiento del usuario con respecto a sus hábitos de uso de los mismos, esto significa conocer el comportamiento de los usuarios en términos de cantidad, características de los servicios, atributos y con ello mejorar las estrategias en la prestación de los mismos; es de considerar la importancia de ello en este proceso.
- d) Incorporar la profesionalización de todo el personal para que los fines del gobierno sean desarrollados en armonía con la población usuaria de los servicios.

Con la implantación del modelo, las características de los subsistemas de ingreso y profesionalización de las instituciones gubernamentales cambiaron y junto con ello los diferentes procesos involucrados para la prestación de los servicios al público, adicionalmente es necesario intervenir en las instituciones para desarrollar tecnología que permita solucionar aspectos como la falta de compromiso de algunos servidores públicos.

Un factor importante que se tiene que considerar es la profesionalización de los niveles superiores como son los subsecretarios, oficiales mayores, jefes de unidad u homólogos, ya que para ellos se utiliza el nombramiento libre y directo, lo que puede provocar cambios en la orientación de los programas y políticas de prestación de los servicios, por lo que en ocasiones se realiza sin tener en cuenta elementos como el clima organizacional, grado de competencia del personal, estrategias de desarrollo institucional, diagnóstico administrativo o competencias institucionales, entre otros.

Otro problema detectado es la definición de los perfiles de puestos en un contexto de competencias laborales tal como Mertens lo menciona, así el modelo también tiene que ser instrumentado junto con criterios de calidad, profesionalización y, desde luego, en beneficio del usuario.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

Cabe mencionar que de acuerdo a las circunstancias del sexenio 2000-2006 no existió una adecuada coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, porque ésta se encargaba de coordinar el modelo de calidad y la agenda presidencial de buen gobierno, lo que evidentemente provocó resultados distintos a los planeados en el modelo del Servicio Profesional de Carrera, ya que ambas instancias eran las encargadas de coordinar el esquema de profesionalización del gobierno federal.

De conformidad con las variables y la hipótesis definida, para la aplicación y funcionamiento de un modelo de servicio civil abierto como es el caso de México, es pertinente que éste se maneje en forma autónoma, para ello sería conveniente la creación de una instancia autónoma que desarrolle las funciones de normatividad, diseño de exámenes, entrevistas, concursos y todo lo relacionado con la aplicación, evaluación y seguimiento del modelo no solo en las dependencias también en las entidades.

Desarrollar las normas técnicas que son necesarias para estandarizar, dentro de los comités correspondientes, las acciones para definir perfiles de puestos, concursos de participación, evaluaciones del desempeño, asignación de cursos de capacitación de carácter técnico para todos los niveles involucrados. Asimismo es preciso llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) Revisar las atribuciones de las dependencias encargadas de proporcionar el presupuesto y coordinar la administración de personal, las estructuras orgánicas y el diseño de la trayectoria profesional de los servidores públicos y en general de las funciones de su formación orientada a la profesionalización, centralizar estos dos aspectos dará mayor certeza al modelo de carrera, ya que se eliminará la pugna existente desde 1995 entre las dos dependencias federales (SFP y SHCP)
- b) Eliminar la facultad del superior inmediato para vetar al candidato susceptible del nombramiento de carrera, para dar mayor transparencia al proceso.
- c) Unificar en una sola unidad administrativa la planeación, programación, ejecución y evaluación del personal, esto incluye la administración de la nómina y no hacerlo de manera separada como sucede actualmente

entre las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público.

- d) Desarrollar un sistema de conformidad con la norma de competencia no. CRCH0542.01 Administración de la capacitación, ya que actualmente las áreas encargadas de tal función no realizan una detección oportuna y detallada.
- e) La unidad administrativa responsable de la aplicación del modelo deberá tener mayor control y supervisión sobre los comités de selección y profesionalización, ya que se ha dejado abierta la posibilidad para que estas instancias realicen los instrumentos sin ninguna normatividad específica.

La institución encargada de estas atribuciones resulta ser prioritaria para el desarrollo administrativo y en correspondencia con los procesos de reforma del Estado; para ello se propone reasignar las funciones de administración de personal, que incluye el proceso de ingreso, permanencia, desarrollo y separación; la gestión de la misma, el desarrollo de la normatividad necesaria, la consolidación de procesos de transparencia en la asignación de nombramientos, la vinculación de las instituciones de educación superior con el servicio público. La autonomía es de gestión y no subordinada al Poder Ejecutivo ya que como están las cosas es juez y parte.

Con base en lo anterior se propone fortalecer el servicio civil con las siguientes estrategias:

- a) Reubicar en una institución autónoma la función de administración de personal y de servicio profesional de carrera de la SFP, de la SHCP la administración de la nómina, del CENEVAL la atribución en la formulación de las normas, exámenes; así como del proceso de evaluación del todo el modelo.
- b) La autonomía que se propone, es de naturaleza técnica, con personalidad jurídica propia y capacidad de autogestión en la materia que le compete.
- c) Una institución conformada por ciudadanos, instituciones de educación superior, representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y servidores públicos de carrera.

6. El impacto del Servicio Profesional de Carrera en el desempeño de la Gestión Pública

Con esto se pretende clarificar la actual situación y darle mayor certeza a los procesos de certificación, elaboración de normas técnicas, impartición de la capacitación, vinculación con universidades especializadas en el servicio público que desarrollen investigación y tecnología propia y finalmente dejar al poder Ejecutivo sin ingerencia en el manejo de este modelo, lo que permitiría mejor transparencia, eficacia, legitimidad y calidad que son requeridas en la gestión pública del siglo XXI.

CONCLUSIONES

Primera.- El Servicio Profesional de Carrera representa un reto para las dependencias de la Administración Pública, ya que para su completa instauración es necesaria una infraestructura de gestión con técnicas orientadas a mejorar la calidad de los servicios públicos, también un esquema de profesionalización hacia todo el personal y fomentar la cultura ética del servidor público.

Segunda.- La profesionalización del personal no conformó la prioridad de los diferentes gobiernos Para el funcionamiento de las organizaciones del servicio público, tampoco se tuvo el impulso necesario para que la práctica de reparto del botín feneciera, por lo que fue notoria la ausencia de un modelo de gestión pública que sirviera de base para fortalecer los cambios hacia la eficiencia, la eficacia y el desarrollo administrativo.

Tercera.- En cuanto a la trayectoria de conformación de las estructuras administrativas del servicio público, se pudo demostrar que desde el inicio de México como nación independiente, sus gobernantes no estuvieron en posibilidades de continuar con los avances que fueron introducidos de forma incipiente en las reformas borbónicas.

La profesionalización de los empleados de la corona fue un factor que permitió considerar la capacitación como parte de las acciones de mejora dentro de las instituciones de gobierno para obtener mayores índices de eficiencia y eficacia; sin embargo, es conveniente mencionar que si bien estas dos características son imprescindibles, no significa que los procesos no sean obsoletos.

Cuarta.- En cuanto al desarrollo administrativo, se demostró que en ningún momento fue prioridad de los distintos gobiernos, ya que las variables políticas fueron elementos decisivos para la conformación y desarrollo de las diversas instituciones públicas.

Quinta.- Como variable independiente, la gestión pública debe posibilitar que sean los servidores públicos quienes protagonicen el cambio que estará orientado a la profesionalización con el apoyo de las técnicas que permitan una mayor instrumentación de los cambios en la mejora del servicio.

Como variable dependiente, el Servicio Profesional de Carrera es parte de los cambios que las dependencias de la Administración Pública requieren para incorporar las modificaciones que el ambiente externo impone en el proceso de prestación de los servicios, de esa manera convierte a la profesionalización en un eje para el desarrollo institucional.

Sexta.- Con relación a los factores que no permitieron la instauración de la profesionalización en la trayectoria de la conformación de la Administración Pública, se pudo analizar que en la construcción de las distintas Secretarías o Ministerios no estuvieron presentes las condiciones para hacer carrera en el servicio, tales como la aplicación de procedimientos de ingreso, desarrollo del personal, programas de profesionalización que permitieran fortalecer la prestación de los servicios.

Séptima.- Durante las pugnas entre liberales y conservadores, las instituciones de la Administración Pública cambiaron de nombre, pero sus funciones esencialmente continuaron, debido a que lo importante era conseguir el poder político y en consecuencia, el control de todo el gobierno para lo cual, el cambio de nombre implicaba la apropiación de esa institución como parte del botín ganado.

Por lo que respecta al desarrollo de las estructuras administrativas, el funcionamiento del servicio público dentro de la historia de México pasó por diferentes etapas; *la primera* desde las reformas borbónicas a partir de 1768 hasta la consumación de la Independencia, misma que se puede llamar de formación e integración, ya que en ese periodo se establecieron diversas instituciones que sirvieron de base para la conformación de las cuatro Secretarías del Primer Imperio.

La segunda, se presentó en un periodo de constante movimiento político que incluyó la lucha armada, tanto dentro como fuera del territorio nacional. La pugna entre liberales y conservadores ocasionó la inestabilidad de la Administración Pública y con ello, la falta de especialización y la carencia de un sistema de servicio civil que pudiera servir de base para un desarrollo administrativo. Además, con la pérdida de la mitad de nuestro territorio, también se ocasionó mayor dispendio, ineficacia, ineficiencia e ilegitimidad de las instituciones al servicio del pueblo. En este periodo se aprecia la constante creación y desaparición de Secretarías y Ministerios, se trata de una etapa de definición y consolidación que va desde la Constitución de 1824 hasta las Leyes de Reforma de 1859. Cabe mencionar que en la Constitución Política

que había estado vigente desde 1857 después de la muerte de Juárez, Lerdo incluyó en ese ordenamiento a dichas Leyes de Reforma.

La tercera etapa abarcó del ascenso de Díaz hasta la promulgación de la Constitución de 1917, las estructuras administrativas para el desarrollo del servicio público se modificaron, aun cuando en parte de ese periodo hubo un movimiento armado, el cambio en las instituciones no fue como en el siglo XIX, ya que en esta ocasión se conservaron esencialmente los mismos rubros que con Díaz, lo que sucedió fue la consolidación del aparato administrativo debido a la pacificación que el país vivió.

La cuarta etapa comprendió de 1917 a 1971, las instituciones administrativas del gobierno Mexicano se desarrollaron y especializaron su número creció notoriamente igual que con su tamaño. El Estado llegó a ser el mayor empleador del país en toda la historia, esta etapa se caracterizó por la expansión y especialización. La Administración Pública se dirigió hacia un paradigma en donde el desempeño de la gestión pública se caracterizó por emplear un modelo de evaluación totalmente cerrado, esto significó no considerar al usuario como factor central en la prestación de los servicios públicos.

En la quinta etapa, de 1971 a 1982, se inician la sexta y séptima Reforma Administrativa aquí la Administración Pública estuvo inmersa en una profunda crisis, en parte por el impresionante tamaño del sector público, el gasto creció y fue insuficiente, lo que provocó una mala atención en la prestación de servicios públicos, caracterizado por una deficiente calidad, ineficiencias e ineficacias que ocasionaron la crisis del sector público y con ello, el despido masivo de empleados públicos quienes no tenían estabilidad laboral debido a que, entre otras cosas, no existía un sistema de servicio civil, por lo anterior a esa etapa se distingue como del colapso administrativo.

La sexta etapa abarca a partir de 1982 donde la Administración Pública encontró una respuesta a la crisis: el neoliberalismo, periodo caracterizado por instrumentar políticas de contracción del gasto, compactación de las estructuras administrativas, reducción de la nómina, incorporación de la calidad en los servicios públicos, incremento de la eficiencia y eficacia, aplicación de técnicas de administración privada a los asuntos públicos y la introducción de códigos de ética como guía de comportamiento de los servidores públicos.

Octava.- En cuanto al objetivo de la investigación, el propósito fue analizar la transición de un modelo de gestión netamente burocrático a una gestión de tipo empresarial que respondiera a las demandas de la población usuaria. Al respecto se pudo demostrar que en esa transición, las organizaciones del sector público pasaron de un modelo robusto lleno de jerarquías, a otro en donde se trataba de reducirlo a su mínima expresión, la importancia radica en que también redujo su presencia en el desarrollo nacional, dejando el paso al sector privado como sustituto.

Novena.- También fue posible observar que en ese cambio de paradigma se incrustó una nueva forma de administrar que hasta ese momento no era conocida en la Administración Pública de México: la aplicación de técnicas traídas de la administración privada que se fueron extendiendo hacia los procedimientos sustantivos de todas las dependencias y entidades, resultaron ser la única opción a las carencias.

En ese camino de transición hubo diversos intentos por obtener una respuesta a los problemas de eficiencia, eficacia y atención a la población usuaria de los distintos servicios públicos. Como se analizó, fue a través de la reforma administrativa iniciada en 1971 cuando se instrumentaron de una serie de medidas que pretendían darle respuesta a las diferentes carencias que presentaban la prestación de los servicios públicos.

Décima.- La profesionalización de los servidores públicos durante el siglo XX, se convirtió en otra opción de desarrollo a la introducción de técnicas de administración privada. En algunas instituciones se trataba de dar respuesta a las demandas externas, tales como el aumento de la población usuaria de los servicios, la saturación y obsolescencia de los procedimientos, la densa normatividad para su ejercicio, la falta de desarrollo y de estabilidad profesional de los encargados de materializar los proyectos de gobierno, el constante cambio en los niveles intermedios, la carencia de presupuesto para el funcionamiento de las instituciones públicas, la duplicidad o triplicidad de funciones, personal en exceso en unas áreas y carente en otras, la corrupción dentro y fuera de las oficinas.

Como complemento a esto, la falta de un servicio civil que contribuyera a un desarrollo administrativo y las acciones de profesionalización orientadas a fortalecer las competencias, hizo que el modelo de gestión pública no se consolidara como un eje de evolución para el fortalecimiento del servicio público.

Décima primera.- El modelo de burocracia que se fue formando, obedeció a las necesidades de crecimiento y consolidación del sector público, sin embargo conforme avanzó el desarrollo de los métodos y técnicas en otras naciones como las del modelo anglosajón, el caso mexicano permaneció aislado, ya que debido la política de los diferentes gobiernos en el periodo 1940-1970 no fue posible la integración a la dinámica internacional.

Décima segunda.- En lo correspondiente a la profesionalización de los servidores públicos, se pudo demostrar que no fue un elemento prioritario para ningún gobierno; no obstante hubo intentos que pretendieron darle al servicio público un modelo de servicio civil que estuviera en condiciones de fortalecer el ingreso, desarrollo y permanencia de los trabajadores.

Décima tercera.- En cuanto al análisis de los diferentes modelos de Servicio Civil de México en el periodo 1989-2004, podemos concluir que consistieron en avances significativos para eliminar de manera gradual, la discrecionalidad en los nombramientos o en la *pérdida de confianza* que todavía se presenta; las razones obedecían fundamentalmente a que no se tenía un sistema de ingreso consolidado capaz de cubrir las grandes carencias de personal profesional que se involucrara en el desarrollo institucional, orientado a la conformación de las competencias institucionales e individuales que forman parte del bagaje sin el cual, ninguna organización pública funcionará conforme lo exigen las condiciones tanto exógenas como endógenas.

Décima cuarta.- El PROMAP establecía la necesidad de contar con el servicio civil y se estuvo muy cerca de lograrlo en el sexenio 1994-2000, sin embargo las pugnas políticas que surgieron entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado obstaculizaron ese avance, ya que dichas instancias se ocuparon prioritariamente de tener el control político de los servidores públicos y no fue posible definir algún modelo desde el Ejecutivo.

Así, fue el Poder Legislativo el que realizó intentos que a la postre dieron forma al modelo instrumentado desde 2003, cuando el Senado impulsó la Ley del Servicio Profesional de Carrera con la obligatoriedad de aplicarse en las dependencias del Poder Ejecutivo.

Décima quinta.- Si bien el Servicio Profesional de Carrera está dirigido al personal que ocupa los niveles de enlace, jefe de departamento, subdirector, director de área, director general adjunto y director general, deja la posibilidad de que cualquier individuo pueda integrarse a él cumpliendo con los procedimientos requeridos; es importante destacar que el personal de base no está obligado a participar, lo cual puede dificultar su completa aplicación, pues no es posible que dentro de una dependencia un sector del personal esté certificado y otro no. En el primer caso existe la posibilidad de diseñar una carrera profesional basada en el mérito y en el segundo, el estancamiento que implica un sistema de escalafón en donde la única condición para el ascenso, es la antigüedad sin importar las habilidades, conocimientos, actitudes y experiencia.

Décima sexta.- En lo correspondiente a la instrumentación del modelo de Servicio Profesional de Carrera, se detectó que esto sólo era posible si se incluía un elemento que funcionara como complemento para dar respuesta a las condiciones de calidad, satisfacción e innovación a los distintos procesos utilizados en la prestación de los servicios. Por ello se puede decir que para que exista una carrera administrativa, es indispensable que haya una formación profesional de servidores públicos que no sólo esté orientada al desarrollo de habilidades, sino que incluya el factor ético para fortalecer los valores, comportamientos, paradigmas, que el servidor público debe practicar en el ejercicio de sus funciones.

Décima séptima.- La instrumentación de las técnicas para la microgestión ha dado una respuesta inmediata a la baja calidad de los servicios, esto también representa un avance en el proceso de endoprivatización; paradójicamente en los resultados hacia la población es posible existan prácticas contrarias a esos valores éticos profesados en las dependencias de gobierno.

Décima octava.- Es posible considerar al Servicio Profesional de Carrera una nueva racionalidad administrativa, ya que para su desarrollo e instrumentación es necesario el uso de técnicas que buscan cambiar la forma en que los procesos se realizan para hacer más eficiente, eficaz, con calidad y ética en la prestación de los servicios y, en consecuencia, responde a la razón de la Administración Pública.

Décima novena.- El manejo de nuestras variables definidas en la metodología de la investigación permitió demostrar que para la aplicación e instrumentación del Servicio Profesional de Carrera fueron necesarios cambios de tipo racional-administrativo;

también esto es proclive a transformaciones de carácter normativo, laboral, ético y político para que la gobernanza sea un factor de estabilidad y no de pugna.

Vigésima.- En los cambios sexenales, las estrategias del gobierno para mejorar y consolidar las estructuras administrativas permanecieron sustancialmente iguales, ya que sólo se trata de un aspecto de tipo formal-legal que no consideró la modificación en el funcionamiento intrínseco de cada institución; a partir del año 2000 se introdujo el término innovación que fue incrustado en todo el gobierno federal, con lo que se pretendió cambiar el gobierno, aunque lo que se consiguió fue repetir la experiencia de la séptima Reforma Administrativa.

Vigésima primera.- En la instrumentación de las técnicas de administración efficientista orientada a implantar el modelo de la NGP no se aprecia claramente su completa aplicación, más bien el cambio obedece a la improvisación de diferentes técnicas que respondían a la crisis de legitimidad y racionalidad administrativa que fueron insuficientes para conformar un esquema que impactara directamente en los procesos de prestación de servicios públicos.

Vigésima segunda.- El surgimiento del modelo de Servicio Profesional de Carrera aparece cuando ya no se tenían las condiciones de control político - administrativo de los servidores públicos, ya que conforme fue avanzando el desarrollo de la profesionalización no fueron transformadas las condiciones laborales tanto del personal de base como de confianza.

Vigésima tercera.- Dentro de la implantación, operación y control del subsistema de ingreso, se pudo observar que los principales nudos son la conformación de medidas que atiendan la pronta respuesta a todos los interesados en incorporarse al servicio público, para ello es conveniente que se establezcan acciones de simplificación y descentralización funcional que agilice los procesos involucrados.

Vigésima cuarta.- La existencia de un modelo de profesionalización para el personal de carrera contribuyó al desarrollo del servicio público, ya que fueron introducidos elementos de racionalidad administrativa que al presentarse en un esquema como el vigente, es proclive a proporcionar mejoras en la prestación de servicios públicos.

Vigésima quinta.- Para la consolidación del modelo del Servicio Profesional de Carrera hace falta la conformación de una instancia autónoma que se encargue del diseño, operación, supervisión, y evaluación del servicio civil y para ello deberá estar

fuera del Poder Ejecutivo, su naturaleza administrativa la conformará por medio de la reasignación de las funciones de administración de personal incluyendo el manejo de la nómina, con facultades para establecer normas específicas aplicables al sector público en todas las fases del proceso que va desde el ingreso hasta la separación del personal público.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Acle Tomasini, Alfredo.** *Planeación Estratégica y Control Total de Calidad.* Grijalbo. México. 1990.
- Aguilar Villanueva, Luis.** *Política y Racionalidad Administrativa.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980.
- Arellano, David; Cabrero, Enrique. Del Castillo Arturo.** *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.* Centro de Investigación y Docencia Económicas. Porrúa. México 2000.
- Armstrong, John Alexander.** *The European administrative elite.* Princeton University Press. 1973.
- Arnold, Linda.** *Burocracia y burócratas en México. 1742-1835.* Grijalbo. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 1991.
- Ashford Douglas Elliot, ed.** *History and context in comparative public policy.* Pittsburg. Pa. 1992.
- Ayala Espino, José Luis.** *Límites del mercado, límites del estado: ensayos sobre economía política del estado.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1990.
- Baca Olamendi, Laura; Bóxer, Judit; Castañeda Fernando.** *Léxico de la Política.* FLACSO. Fundación Heinrich Boll. Fondo de Cultura Económica. México. 2000
- Barzelay, Michael.** *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública.* Serie nuevas lecturas de política y gobierno. FCE. México. 2000.
- Bello Maldonado, Rafael.** *El criterio de eficiencia.* Departamento de Ciencias Sociales. U. Iberoamericana. México. 1999.
- Berkley, George.** *The administrative revolution; notes on the passing of organization man.* Englewood. Cliffs. 1971.
- Blak, Guy.** *The application of systems analysis to government operations.* New York. 1970.
- Bozeman, Barry** *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas.* Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1998.
- _____ *La gestión pública. Su situación actual.* Fondo de Cultura Económica, México. 2000.

Brading, D.A. *Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*. Fondo de Cultura Económica. México. 1971.

Brugue, Quim; Subirats, Joan. *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administración Pública. Madrid, España. 2002.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1997.

_____ *Gestión pública, su situación actual*. "Estudio introductorio". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

Campa Barona, Ricardo; Martínez Chávez, Víctor. "La función pública vía la solidaridad mexicana. MAP. Administración Pública y desarrollo regional. III Seminario Internacional de antiguos alumnos del INAP. Madrid, España. Septiembre 1990.

Campero Cárdenas Gildardo *La Reforma Administrativa en América Latina*. INAP. México. 1982.

_____ *La Modernización de la Administración Pública*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. 1976.

Campos, Ricardo; Martínez, Luis. *Alta Calidad en la Gestión Pública*. IAPEM. México. 2002.

Carrillo Batalla, Tomás Enrique. *Eficiencia del gasto público en el área de servicio público*. Caracas. Comisión de Estudios y Reforma Fiscal. México. 1990.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento reforma de la Administración Pública* .T. I,II,III,IV. Porrúa, México. 1985.

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD. Caracas, Venezuela. 1998.

Chávez Alcázar, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Impresos Estrella. México. 2a ed. 1987.

Coben, Steven. *The effective public manager; achieving success in government*. Jossey Bass. San Francisco California. 1988.

Correa Freitas, Rubén. *Gestión del estado y desburocratización*. Montevideo. Oficina nacional del Servicio Civil. 1989.

Crozier, Michael. *Estado modesto, estado moderno: estrategia para el cambio*. FCE. México. 1989.

Drucker, Peter. *Las fronteras de la administración.* 3ª Reimpresión. Editorial Sudamericana. México. 1994.

Fernández Ruiz, Jorge. *El estado empresario.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1982.

Fesler, James. *American public administration: patterns of the past.* Washington the American society. 1982.

Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico.* Universidad Autónoma del Estado de México. Porrúa. México. 1999.

_____ *Las raíces borbónicas del Estado mexicano.* Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

_____ *El Funcionario, el diplomático y el juez.* Universidad de Guanajuato. Instituto de Administración Pública de Guanajuato. Instituto Nacional de Administración Pública. Plaza y Valdez. México. 1998.

_____ *La administración pública del estado capitalista.* Fontamara. México. 1986.

_____ *La formación profesional de administradores públicos en México.* Instituto de Administración Pública del Estado de México, México. 1995.

_____ *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa.* Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos. Num. 50. México. 2003.

_____ *Principios de Administración Pública.* Escuela Superior de Administración Pública. Cátedra Colombia. República de Colombia. 1997.

Gutiérrez, Mario. *Administrar para la calidad. Conceptos Administrativos del control total de calidad.* Limusa. México. 1995.

Guy, Peters. *La política de la Burocracia.* Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 2002.

Harmon, Michael; Mayer, Richard. *Teoría de la Organización para la Administración Pública.* Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1999.

Harmon, Michael. *Organization theory for public administration.* Foresman. 1986.

Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas.* Instituto Nacional de Administración Pública. Porrúa. México. 2000.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico y perspectivas de evolución de la administración pública.* Instituto Nacional de Administración Pública. México 1988.

_____ *El Servicio Público Local en México.* Instituto Nacional de Administración Pública. 3 vol. México. 1991.

_____ Memoria del Seminario. *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001.

_____ *Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la administración pública.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1991.

Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos A. *Auditoría de las operaciones del gobierno: efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público.* Fondo de Cultura Económica, México. 1990.

Jiménez Castro, Wilburg. *Administración pública para el desarrollo integral.* Fondo de Cultura Económica. México. 1971.

Kamenka, Eugene. *La burocracia: trayectoria de un concepto.* Breviarios. Fondo de Cultura Económica. Col. Breviarios. No. 302. México. 1980.

Kaufman, Franz, Xaver. *The public sector, challenge for coordination and learning.* New York. 1991.

Krieger, Mario. *Búsqueda de eficiencia en la gestión administrativa del Estado. Marco conceptual.* Buenos Aires, Argentina. 1995.

Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección Pública: gestión legitimidad.* Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. 1989.

Le Mouel, Jacques. *Crítica de la eficacia ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo.* Buenos Aires, Argentina. Paidós. 1996.

Learner, Allan. *Public administration, a realistic reinterpretation of contemporary public management.* Prentice Hall. Englewood. New York. 1991.

Leemans, Arne. Comp. *Cómo reformar la administración pública.* FCE. México. 1977.

Lester R., Bittel. *Lo que todo supervisor debe saber.* Editorial McGraw Hill. México. 1998.

Lunde, Tormod. "Client consultation and participation: consumers and public services". *Responsive government.* Service quality institutes. OCDE, chapter 6. Paris, France. 1996.

- Mali, Paul.** *La Administración por objetivos.* México, Diana. 1979.
- Martínez Puón, Rafael.** *La Profesionalización de los servidores públicos en México. Dilemas y Perspectivas.* Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. 2003.
- _____ *Servicio profesional de carrera ¿para qué?.* Porrúa. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. Cámara de Diputados. México. 2005.
- Mejía Lira, José.** *La evaluación de la gestión y políticas públicas.* Miguel Ángel Porrúa. México. 2003.
- Méndez Martínez, José Luis.** Coord. *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales.* INAP-IFE. México. 2000.
- Ministerio de Administraciones Públicas.** *La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica.* MAP. Madrid. España. 2002.
- Moctezuma Barragán, Esteban; Roemer, Andrés.** *Por un Gobierno por Resultados. El servicio civil de carrera: un Sistema Integral de Profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.* México. FCE. 1999.
- Moree, Mark.** *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Paidós. España. 1998.
- Moreno Espinosa, Roberto.** *La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización.* Tesis doctoral en administración pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2003.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón.** *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox.* Fondo de Cultura Económica. México. 2004.
- Naciones Unidas.** *Mecanismo Administrativo.* Serie Monografías de la ONUDI sobre desarrollo industrial. Nueva York. ONU. 1969.
- Olías de Lima Gete, Blanca.** Coord. *La Nueva Gestión Pública.* Prentice Hall. Madrid. 2001.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.** *Gobierno en Transición. Reformas al Sector Público en países de la Organización para la*

Cooperación y el Desarrollo Económico. Organización par la Cooperación y el Desarrollo Económico. Gobierno del Distrito Federal. México. 1995.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración.* Organización par la Cooperación y el Desarrollo Económico. Departamento del Distrito Federal. México. 1997.

Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública. 1940-1990.* Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México. México. 1991.

_____ *La modernización administrativa en México.* Instituto Nacional de Administración Pública. El Colegio de México. México. 1993.

_____ *Racionalidad y Eficiencia en la Administración Pública. Un estudio de caso.* s/e. México. 1989.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2004.

Pietschmann, Horst. *Las Reformas borbónicas y el Sistema de Intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo.* Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

Presidencia de la República. *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976.* México. 1977.

_____ *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.* Comisión de Administración Pública 1967. México. 1977.

_____ *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano.* Libro primero. *Marco Global Administrativo del Gobierno Federal.* México. 1982.

Reyes Heroles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano.* Tres tomos. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.

Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México. 1821-1940.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1989.

Ruiz Alanis, Leobardo. *La profesionalización de personal de la administración pública de México. Obstáculos y perspectivas.* Tesis Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2004.

Ruiz Dueñas, Jorge. *Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una década.* UAM. Trillas. México. 1982.

_____ *Metodología de la evaluación de la empresa pública: eficacia y eficiencia.* UAM-A. División de Ciencias Sociales y Humanidades. México. 1989.

Sachse, Mathias. *La planeación estratégica en empresas públicas.* Trillas. México. 1990.

Saldaña Harlow, Adalberto. *Observaciones sobre prácticas de administración en México.* IAPEM. 2ª ed. México. 1975.

Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2002.

_____ *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdez. México. 2001.

_____ *La administración pública en la reforma del estado en México.* Tesis Doctor en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. 1997.

_____ *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública de México.* Porrúa. México. 2004.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.* Poder Ejecutivo Federal. México. 1995.

Secretaría de la Función Pública. *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública.* Fondo de Cultura Económica. México. 2005.

Secretaría de la Presidencia. Coordinación de estudios administrativos. *Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal.* México. 1978.

_____ Dirección General de Estudios Administrativos. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Memoria 1973-1976.* México. 1976.

_____ Dirección General de Estudios Administrativos. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Memoria 1973-1976.* México. 1976.

_____ Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el Programa de Reforma Administrativas del Ejecutivo Federal. 1971-1976.* México. 1977.

_____ *La Administración Pública en la época de Juárez.* 3 tomos. México. 1974.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808 -1997.* Porrúa. México. 1997.

Torres, Blanca. Comp. *Descentralización y Democracia en México.* El Colegio de México. México. 1986.

Trueba Urbina, Alberto; Trueba Becerra, Jorge. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático.* Porrúa. México. 1996.

Uvalle Berrones Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas.* PyV. México. 2000.

_____ *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 1997.

_____ *Las transformaciones procedimental y democrática de la Administración Pública.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2005.

_____ *Perfil contemporáneo de la Administración Pública de México.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2005.

_____ *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Plaza y Valdez. México. 1999.

Vázquez Nava, María Elena. *Eficiencia y productividad en el Sector Público.* Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. 1995.

Voehl, Frank; Jackson, Peter. *ISO. 9000. Guía de Instrumentación para pequeñas y medianas empresas.* McGraw Hill. Interamericana Editores. México. 1997.

Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.* Fondo de Cultura Económica. México. 1984.

_____ *El Político y el Científico.* Alianza Editorial. Madrid. España. 1984.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS.

Arellano, David. “La transformación de la Administración Pública en México. Límites y posibilidades de un Servicio Civil de Carrera”. Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

_____. “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”. Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 17. Caracas, Venezuela. 1999.

_____. “Orientación estratégica de los servicios personales en la administración pública federal”. Gestión y Política Pública. Vol. XII. Num. 2. segundo semestre de 2003.

_____. “Challenges for the new public management. Organizational culture the administrate modernization program in Mexico City. (1995-1997)”. American Review of Public Administration. Vol. 30. No. 4. December. 2000.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley de Servicio público de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal. México. 13 de junio 2000.

Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública, Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos”. CLAD, Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela. Num. 19. feb. 2001.

Becerra Gelover, Alejandro. “Reforma del Estado y Globalización”. EL Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. Año 16. No. 100. marzo-abril. 2000.

Blanco, Ismael; Goma, Ricard. “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”. Revista Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. XII. No. 1 México. 2003.

Box, Richard. “Running government like a business. Implications for public administration. Theory and practice”. American Review of Public Administration. Vol. 29. No. 1 march. 1999.

Cabrero Mendoza, Enrique. “Mexican local governance in transition fleeting change or permanent transformation?”. American Review of Public Administration. Vol. 30. No. 4. December. 2000.

Cabrero, Enrique; Arellano, David; Amaya, Lourdes. “Cambio en las organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad.” Arellano, David;

Cabrero, Enrique coord. Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del campo gubernamental. CIDE. México. 2000.

Cadena Hinostraza, Cecilia. “Servicio Civil de Carrera: lecciones para el futuro”. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. IV. Num. 14. México. 2003.

Cámara de Diputados. “Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados”. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de abril de 2000.

Cámara de Senadores. Estatuto del servicio civil de carrera de la Cámara de Senadores. Diario Oficial de la Federación. 22 de noviembre de 2002. México.

Cárdenas Barajas, Luis Fernando. “El Servicio Profesional Agrario”. Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2001.

Carrillo Castro, Alejandro. “Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social 1976-1982”. Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. No. 31-32 México. 1985.

Cedillo Hernández, Miguel Ángel. “Los retos de la implantación de la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México”. Revista Estudios de derecho y ciencias sociales. Facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. No. 4 julio – dic 2003. México.

De la Madrid, Raphael Ricardo. “Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público”. En Merino, Mauricio. Coord. Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Secretaría de la Función Pública. México. 2006.

Chistensen, Tom; Laegried, Per. “La Nueva Administración Pública; el equilibrio entre gobernanza política y la autonomía administrativa”. Gestión y Política Pública. Vol. X Num. 1 Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2001.

Dror, Yehezkel. “El profesionalismo en el arte de gobernar”. Revista CLAD. Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela. No. 1. 1994. www.clad.vn.

Dussauge Laguna, Mauricio. “¿Servicio civil de carrera o servicio civil del empleo? Una breve discusión conceptual”. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. II, Num. 3. México. Primer semestre de 2005.

Espinosa Garibay, Alejandro. “El sistema de especialistas en hidráulica de la CNA”. Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2001.

Falcao Martins, Humberto. *“Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas, Venezuela. oct. 2001.

Flores Mendoza, Rafael. Proyecto de decreto por el que se reforma, se deroga el inciso a), se reforma el segundo párrafo, ambos del artículo 5º y el artículo 8º de la Ley del servicio profesional de carrera. Gaceta parlamentaria. H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México. num. 1961-11. 2006.

García Ruiz, José Luis. *Retos y condiciones para el establecimiento de un Sistema Civil en México*. Documento de Trabajo No. 50. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1997.

García Solana, María José. *“La posición del ciudadano. La noción del cliente”*. Olias de Lima Gete Blanca, coord. La nueva gestión pública. Prentice Hall. Madrid. 2001.

González Tiburcio, Enrique. *“El cambio en el paradigma de la Reforma del Estado: del ajuste económico al cambio organizacional en las agencias gubernamentales”*. El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. Año 19, No. 121. UAM-Azcapotzalco. México, septiembre-octubre, 2003.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. *“Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México”*. Documento de Trabajo No. 90. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2000.

_____. *“Un estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel Federal”*. Documento de Trabajo No. 61. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México 1998.

Guerrero Villalobos, Guillermo. *“Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, un programa de Servicio Civil de Carrera implantado en 1990”*. Revista de Administración Pública No. 103. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1999.

Guttman, Dan. *“De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”*. Revista Gestión y Política Pública. Vol. XIII. No. 1 primer semestre 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Hartasánchez Garañá, José Miguel. *“El servicio profesional de carrera como impulsor de la nueva gestión pública”*. Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. III. Num. 15. México. Primer semestre de 2006.

Hernández Quintana, Said. “El Horizonte Perdido: Un Servicio Civil de Carrera Moderno en una Cámara de Diputados Postmoderna”. Revista Gestión y Política Pública. Vol. XIII. No. 1 primer semestre 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Hernández Rodríguez, Rogelio. “Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana”. En Estudios sociológicos del Colegio de México. México. Vol. XI, num. 32. mayo-agosto. 1993.

Hood Christopher, Lodge Martin. “Competency, bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions”. Vol. 17. No. 3 July 2004. USA. Oxford.

Instituto Federal Electoral. Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Diario Oficial de la Federación. México. 16 marzo de 1999.

Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública No. 31-32 julio diciembre de 1977; No. 55-56 julio diciembre 1983; No. 63-64 julio diciembre 1985; No. 65-66 enero junio 1986; No. 91 abril 1996. No. 103, abril 2000. México.

Kliksberg Bernardo. “Hacia un nuevo perfil del estado y el servicio civil: los cambios en las percepciones y las demandas de los latinoamericanos”. Gobierno y Gestión. Instituto de Administración Pública Puebla, México. Año 6 No. 23-24 septiembre 2004/ abril 2005.

Klingner, Donald. “South of the border. Progress and problems in implementing New Public Management. Reforms in Mexico today”. American Review of Public Administration. Vol. 30. No. 4 December 2000.

Longo, Francisco; Echebarria, Koldo. “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: Experiencias latinoamericanas”. Spink, Peter; Longo, Francisco, et.al. Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos. CLAD.Venezuela. 2001.

Lynn, Lawrence E. Jr. “The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for”. University of Chicago. USA. Oct. 2000.

Martínez Cianca, Gustavo. “La carrera en el servicio Exterior Mexicano”. Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2001.

Martínez Puón, Rafael. *“Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México”*. VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal. Octubre. 2005.

_____ *“Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México: un ejercicio de evaluación a dos años de su implementación”*. X Congreso internacional del CLAD. Santiago de Chile. Oct. 2005.

_____ *“El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República Mexicana”*. Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 3. México. Primer semestre de 2005.

Mayntz, Renate. *“El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo. No. 21. oct. 2001. Caracas. Venezuela.
www.clad.org.vn

Mejía Lira, José. *“La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la administración pública”*. Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 4. México. Segundo semestre de 2005.

_____ *“Profesionalización del Servidor Público.” Profesionalización de los Servidores Públicos. IV Encuentro Nacional de IAP’S. 20-21 agosto. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1998.*

Méndez Martínez, José Luis. *“El Servicio Profesional Electoral: Un servicio civil para la democracia”*. Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2001.

Mertens, Leonard. *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional.* Organización del Estados Iberoamericanos. Cooperación Iberoamericana. s/f.

Mirón Reyes, Jorge Antonio. *“La carrera del personal del ministerio público y de los servicios periciales en la PGR”*. El Servicio público de carrera en México. Experiencias y perspectivas. Memoria del seminario. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001.

Moreno Espinosa, Roberto. *“Elementos para la evaluación del modelo de servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: una visión desde la sociedad civil”*. X Congreso internacional del CLAD. Santiago de Chile. Octubre 2005.

Organización de las Naciones Unidas, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo. *Carta de la Función Pública.* www.clad.org.vn. Junio 2005.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *“Reformas al sector público en países de la OCDE.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Departamento del Distrito Federal. México. 1995.

Peters Guy. *“La capacidad de gobernar: ¿retrocediendo hacia dentro?.* Revista y democracia. No. 27, octubre 2003. CLAD.

_____ *“La capacidad de gobernar: ¿retrocediendo hacia adentro? Revista Reforma y Democracia. No. 27. octubre de 2003. Centro Latinoamericano para el Desarrollo. Venezuela. www.clad.org.vn*

Ponce de León, Xavier. *“La simplificación de la Administración Pública Federal”.* Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. No. 43-44. México. 1996.

Presidencia de la República. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.* México. www.presidencia.gob.mx. 2002.

Presidencia de la República. Oficina de la presidencia para la innovación gubernamental. *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental .* México. 2002.

Procuraduría General de la República. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.* Diario Oficial de la Federación. 10 de mayo de 1996. México.

Ramió Matas, Carles. *“Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”.* Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 21. Caracas, Venezuela. 2001.

Ramírez, Jesús; Ramírez, Edgar. *“Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno”.* Documento de Trabajo No. 106. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2001.

Revista de Administración Pública No. 82. *“Modernización de la Administración Pública”.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1992.

Romero Ramos, Eduardo. *“Avances y resultados del servicio profesional de carrera en México”.* Servicio profesional de carrera. Vol. 2 num. 4. México segundo semestre 2005.

Roman Masedo, Laura. “La cultura organizativa y la ética pública”. En Olías de Lima Gete, Blanca. Coord. La nueva gestión pública. Pretence Hall. Madrid. España. 2001.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1990 y 1992.* Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México. 1990.

_____. *Ley del Servicio Profesional de Carrera.* Diario Oficial de la Federación. México. 10 de abril de 2003.

_____. *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación 9 de febrero de 1989. México.

_____. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.* México. Diario Oficial de la Federación. 22 abril 2002. 2ª sección.

Secretaría de Educación Pública. Comisión Nacional SEP-SNTE. *Lineamientos de Carrera Magisterial.* México. 1998.

_____. *Decreto para la celebración de convenios en el marco del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica.* Diario Oficial de la Federación. México. 19 de mayo de 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI”. Diario Oficial de la Federación, México, 11 de noviembre de 1994.

_____. *Programa anual de capacitación.* Sistema integral de información. México. abril, 2006.

_____. *Estatuto del servicio fiscal de carrera del sistema de administración tributaria.* Diario Oficial de la Federación. México. 20 de agosto de 2004.

_____. “*Diagnóstico de la administración pública federal centralizada orientado a implantar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*”. s/e. México. 2004.

Secretaría de la Función Pública. *Reglamento de la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.* Diario Oficial de la Federación. México. 2 abril 2004.

Secretaría de la Reforma Agraria. *Estatuto del Servicio Profesional Agrario.* Diario Oficial de la Federación. México. 11 de abril de 1994.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley del Servicio Exterior Mexicano.* Diario Oficial de la Federación. México. 25 de enero de 2002.

Senado de la República. *Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.* LVIII legislatura. Iniciativa de ley federal del servicio público profesional. Gaceta Parlamentaria 22 de octubre 2000. México.

Siffin, William. *"The problem of development administration".* Handbook of comparative and development public administration. Pennsylvania State University Harrisburg Middletown. USA. 1990.

Sommano Ventura, Fernanda; Zabaleta Solís Dionisio. *"El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno".* Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. Num. 4. México. Segundo semestre de 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.* Diario Oficial de la Federación, México, 26 de mayo de 1995.

Tahoces, Antonie Bartolomé. *"Metodología para la aplicación de un sistema de servicio civil de carrera".* El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco mexicana. 1999-2003. Centro Nacional de la Función Pública Territorial de la embajada de Francia en México. 2004.

Thompson, Fred. *"Defining the new public management".* Advances in international comparative management. Supplement 3. 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Servicio Profesional y la nueva gestión pública en México.* Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. 1. México. 2004.

Valdez Mejía, Miguel Ángel. *"El programa de carrera magisterial".* El Servicio público de carrera en México. Experiencias y perspectivas. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001.

Vázquez Melado, Julio César. *"La Carrera Judicial. Poder Judicial de la Federación".* Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2001.

Vázquez Cano, Luis. *"El servicio fiscal de carrera en México. Experiencias y perspectivas".* Servicio público de carrera en México. Experiencias y perspectivas. Memoria del seminario. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2001.

Ventura Nevares, Jorge. *"La experiencia del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI".* Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2001.

Vigoda, Eran; Golembiewski, Robert. *“Citizenship behavior and the spirit of new managerialism. A theoretical framework and challenge for governance”*. American Review of Public Administration. Vol. 31. No. 3. September 2001.

Zanetti, Lisa. *“Repositioning the ethical imperative. Critical theory recht, and tempered radicals in Public Service”*. American Review of Public Administration. Vol. 34. No. 2. June 2004.

Direcciones electrónicas

American society for public administration

<http://www.aspanet.org>

Institute for government innovation

<http://ksgwww.harvard.edu/innovat>

Institute of public administration (IPA)

<http://theipa.org>

Administrative and civil service reform website

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice>

Gobernabilidad y reforma del sector público

<http://www1.worldbank.org/publicsector>

Public Management Programme

<http://www.oecd.org/en/home/0>

Red de gerencia y gobernabilidad

<http://magnet.undp.org>

United nations development programmes (UNDP) public sector management, southern áfrica.

<http://www.sasurfs.undp.co.zw/rc>

Presidencia de la República, México

<http://presidencia.gob.mx>

Centro latinoamericano para el desarrollo

<http://www.clad.org.ve>

Secretaría de la Función Pública

www.funcionpublica.gob.mx

El Colegio de México.

www.colmex.org.mx