

Capítulo 9 **PROFESIONALIZACIÓN DE LA** **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*“Si ha de ser fiel a su verdadera vocación,
el auténtico funcionario ha de
administrar imparcialmente”*

Max Weber

En el escenario actual, de cara a la *era de la información* y a la *sociedad del conocimiento*³⁵⁷, la conceptualización de las profesiones se encuentra imbuida en una espiral de cambios muy profundos dada la creciente *especialización* característica de las actividades, oficios, quehaceres, disciplinas, artes y ciencias en la *sociedad* mundial. Esto se refleja al interior de cada país (pongamos como muestra la indispensable sustitución de los hidrocarburos por energía eólica, solar, uso de etanol, entre otras alternativas, hecho que conlleva una modificación de consecuencias incalculables en este momento y obliga a todos los países a enfocarse en combatir el calentamiento global³⁵⁸). Toda esta dinámica tendrá como efecto el establecimiento de nuevas normas oficiales que afectarán a distintas profesiones actuales y exigirán la creación de otras, lo cual, por supuesto, trastocará las estructuras, procesos y la administración de recursos en las administraciones públicas.

Lo anterior se evidencia a través de la simple observación de la vasta oferta que muchos centros de educación superior (antiguos y nuevos) ponen al alcance de los potenciales educandos³⁵⁹. Otro indicador es la irrupción de la *educación en línea* en el espacio cibernetico, y por último cabe mencionar el valor adquirido por “la *competitividad*” en la realidad “real” (no “virtual”). Dicha *competitividad* está conformada por dos factores vinculados: en primer término, la *aptitud*, es decir, el hecho de demostrar estar listo, preparado, apto para desarrollar alguna tarea, y en segundo lugar, la *actitud*, al estar mentalmente convencido para competir siempre y cuando existan condiciones

357 Castells... *op. cit.* Toffler, Alvin. **El Cambio del Poder**. Plaza Janés Editores. Barcelona. 1990, 618 pp. Ver la tercera parte (Las guerras de la *información*).

358 Al Gore, **Una verdad incómoda** (An Inconvenient Truth) es un documental sobre el cambio climático centrado específicamente en el calentamiento global. Está basado principalmente en una exposición multimedia que Al Gore fue desarrollando a lo largo de varios años como parte de una campaña de educación sobre el calentamiento global. El documental fue publicado en DVD por Paramount Home Entertainment el 21 de noviembre del 2006 en EEUU. Fuente: <http://es.wikipedia.org>.

359 Prácticamente todas las universidades del mundo tienen como misión el estudio de la realidad nacional e internacional para ofrecer nuevas carreras, entre las que destacan las relacionadas con las Tecnologías de la *Información* y la Comunicación (TIC).

de equidad. La *competitividad* puede considerarse como puente al éxito, al prestigio, a la estabilidad económica y al poder.

En este marco, la “*calidad*” sirve para calificar y certificar la *competitividad*³⁶⁰, de manera que la *certificación*³⁶¹ se puede concebir, dependiendo de la percepción de cada individuo, como una llave mágica de acceso a una mejor convivencia social y, por el contrario, la no *certificación* sería un obstáculo a la *integración* y oportunidad de mejorar las condiciones de desarrollo personal.

En las fechas corrientes, la identidad y el reconocimiento se han complicado. En la vida de cualquiera de nosotros, ya no es suficiente contar con los documentos básicos de identificación para darnos a conocer, como pueden ser el acta de nacimiento, la credencial de elector, la licencia para conducir, el número de seguridad social, y hasta las tarjetas de crédito, etc., sino que la personalidad cobra mayor relevancia al demostrar la licitud de nuestra actividad laboral y el grado de influencia y/o autoridad de cada quien en lo particular. No hace muchos años, el haber terminado una carrera universitaria era la escalera hacia el piso del status deseado; ahora lo es el título, más la *especialización*, la maestría, de ser posible el doctorado, aunado a muchas otras actividades curriculares comprobables en diversos campos del *conocimiento*, esto es, reconocidas y certificadas, lo cual va calificando al ser humano para ser valorado por los demás como *socialmente útil* y consecuentemente aumentar su autoestima.

El asunto identitario se torna aún más complejo al constatar una condición contradictoria en sí misma, casi esquizofrénica, proveniente del entorno: por

360 Existe toda una literatura (véase **Alta calidad en la gestión pública**, de Ricardo Campos Álvarez Tostado y Luis Miguel Martínez Anzures. Instituto de **Administración Pública** del *Estado* de México. 2^a edición.

Abril de 2003, que brinda una amplia bibliografía al respecto) y capacitación, presencial y en línea, que tratan sobre el concepto de “calidad total” dirigido a todo tipo de organizaciones, no sólo las empresariales, sino también las gubernamentales. Se habla de estrategia y planificación de la calidad de la organización, de la calidad del personal, del control, de los índices de desempeño, de la satisfacción de quienes reciben el bien o servicio, etc. Esto se encuentra bien especificado en las características de la *certificación* de la calidad ISO 9001 2000, así como en el International Workshop Agreement 4 (IWA 4) acerca de los gobiernos locales. Este IWA fue una iniciativa mexicana para mejorar la calidad de los servicios públicos claves que ofrecen los municipios, respaldada por 28 países.

361 En la *certificación* requerida por la mayoría de los sistemas de servicio civil, concurren los siguientes elementos: 1) una persona que en principio acredita su formación y experiencia previas con el fin de legitimar su aspiración a un cargo catalogado dentro del servicio como vacante y susceptible de ser ocupado por concurso; 2) una batería de exámenes teórico-prácticos vinculados al perfil del puesto que deberá desahogar el aspirante; 3) una institución evaluadora debidamente reconocida y calificada por las autoridades correspondientes y 4) un certificado que dé cuenta de los resultados obtenidos por el solicitante. Al respecto, ver diversos conceptos en <http://www.gicesperu.org/propuestas.htm>.

un lado, el sistema económico, político y social liberal promueve el individualismo (respetar las libertades personales y exigir las responsabilidades articuladoras de la vida colectiva³⁶²), y por el otro, el capitalismo rampante acosa al individuo con una serie de demandas atentatorias contra su intimidad, privacidad y soberanía. Dentro de ellas cabe destacar las exigencias del mercado, que no tiene ni reconoce fronteras (piénsese en cualquier campaña de promoción, propaganda y/o publicidad que vulnera el círculo inmediato de la vida privada de las personas, despojándolas de la posibilidad de hacer uso de su libertad como consumidores, o peor aún, como ciudadanos³⁶³).

Instalados en esa atmósfera de difícil respiración, donde las consignas son: cambiar; construir para destruir y volver a empezar; adquirir para desechar; valorar para descalificar y recomenzar, etc., resulta casi imposible no perder la brújula, pues los parámetros se tambalean consuetudinariamente y los valores se transforman vertiginosamente.

Esta reflexión se puede entender mejor a la luz de la pérdida de la *utopía social* provocada por una globalización económica inescrupulosa –por decir lo menos– ya que concibe a la marginación, exclusión y pobreza de millones de personas como un efecto prácticamente inevitable de un sistema regido por el principio de concentración económica y política, sin pensar en la depredación ambiental y social a su alrededor³⁶⁴.

Así las cosas, la definición clásica de *profesión*, como disciplina, arte o ciencia sólo se avala si está legal y socialmente reconocida y certificada, a partir de las demandas del sistema y por añadidura, de las distintas responsabilidades que conlleva. Lo que puede ayudar a comprender el fenómeno de las profesiones

362 Aburto Muñoz, Hilda. “Individualismo” en **Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo G-M**. 1^a edición. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 263-267.

363 Gergen, Kenneth J. **El Yo Saturado, Dilemas de identidad en el mundo contemporáneo**, Paidós-Contextos. Barcelona. 1992, 370 pp. Un somero repaso a este magnífico libro sobre la cultura posmoderna nos ilumina acerca de aspectos que al estar dispersos no apreciamos en su magnitud, pero que integrados nos intrigan y preocupan y llaman la atención acerca de las condiciones en las cuales se fraguan las profesiones actuales al exponer sus principales motivaciones. Revisar especialmente los capítulos 5 y 7.

364 Bauman, Zygmunt, **Vida líquida**. Paidós. Barcelona. 2007, 208 pp. Según Bauman, la cultura que nos rodea es “líquida” (por inconsistente), se nos va como agua entre las manos. En una reseña aparecida en **El País** (18 de agosto de 2007, Babelia, p. 9), Juan José Tamayo apunta, citando al autor, lo siguiente: “La precariedad es el signo de nuestro tiempo. Siempre hay que estar empezando y terminando. Pareciera que el imperativo categórico fuera ponerse al día. Las cosas se adquieren y se desechan con una celeridad compulsiva. Las capacidades se tornan discapacidades rápidamente. La apelación a la experiencia es signo de decrepitud. Se impone la velocidad *versus* la duración, la aceleración *versus* la eternidad, la novedad *versus* la tradición. Hemos pasado del miedo al cambio, al miedo al estancamiento.”

actuales, es proceder a contrastarlas con lo que no deben ser: improvisación, imprevisión, simulación o engaño. Además, las profesiones se pueden ver fortalecidas cuando son acompañadas de la *vocación*, es decir, de la necesidad de realizarse en torno a algo, una advocación que presupone disposición, esto es, una inspiración a la creatividad perdurable, sin cerrarse a la *innovación*, al cambio y al imperativo de hacer mejor las cosas.

Las características mencionadas en el párrafo precedente son perfectamente aplicables al caso de las profesiones requeridas por las administraciones públicas atendiendo a:

- Sus *funciones sustantivas*. En este apartado, es posible suponer que los médicos trabajen en salud pública, los maestros en educación pública, los ingenieros en comunicaciones y transportes, los abogados en la procuración de justicia, los economistas en cuestiones hacendarias, los agrónomos en agricultura, los contadores en fiscalización, y los administradores públicos en varios campos laborales dada su flexibilidad y adaptabilidad, etc. No obstante, cada ente público se administra por un conjunto plural de profesiones, incluidas las provenientes de la sola experiencia.
- Su *tamaño*. Trátese de un municipio, un estado o una república.
- Su *complejidad*. Verbigracia, la *coordinación intergubernamental* y con la *sociedad* para la instrumentación de políticas públicas, etc.

El caso del servicio público es, reitero, *sui generis*, dada su naturaleza en cuanto a:

- *Origen* (de, para y por la *sociedad*, parafraseando a Abraham Lincoln).
- *Integración* (voto popular, universal, directo y secreto).
- *Objetivos* (socioeconómicos y políticos).
- *Efectos en la comunidad* (*gobernabilidad* o *ingobernabilidad*).
- *Responsabilidad* (como revisábamos en el Capítulo 8).

Toda persona que trabaje en el *gobierno*, sea cual sea su labor diaria o su nivel jerárquico, adopta un título genérico de aplicación mundial: “servidor público”, legal y socialmente reconocido³⁶⁵.

Cualquier individuo en posesión de un título profesional puede ejercer libremente su trabajo, pero en cuanto ingresa al servicio público se convierte en alguien especial, puesto que los resultados de sus actividades pueden afectar positiva o negativamente a muchas y distintas personas de diferentes estratos socioeconómicos. Este profesionista, en tanto servidor público, es sujeto de responsabilidades políticas, sociales y administrativas, como ya mencionábamos.

Hay quienes piensan y sienten que pueden cambiar las cosas en las administraciones públicas por el único hecho de haber obtenido altas calificaciones en sus haberes universitarios y/o tener una experiencia acumulada y exitosa en menesteres de carácter privado. Pero en cuanto se incorporan al servicio público, más pronto que tarde advierten las peculiaridades del mismo en cuanto a jerarquía, orden, funcionalidad, responsabilidad y complicaciones en el ejercicio del gasto y en la toma de decisiones y su instrumentación, operación y evaluación, entre otros aspectos. Se dan cuenta o cobran conciencia, entonces, de la importancia suprema de la Ley como instrumento indispensa-

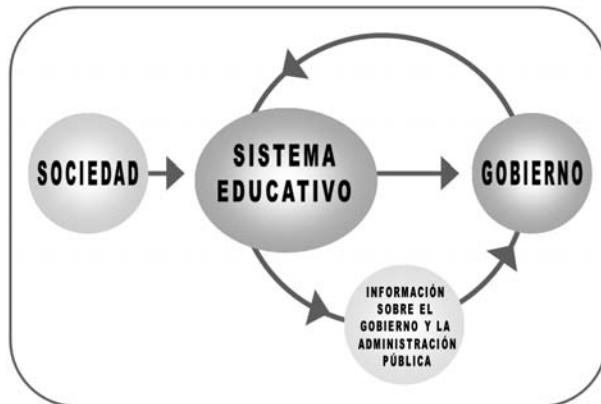
365 Con esta nomenclatura, se denomina a funcionarios de los tres poderes en los tres ámbitos de gobierno en la mayoría de los países. Reynoso Castillo, Carlos, en su **Curso de Derecho Burocrático**. Porrúa. México. 2006, 232 pp., señala: “Servidor público (es) toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la **Administración Pública**, incluso los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, y los demás funcionarios y empleados” (p. 224). También véase **Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público** (INAP, 1985, 150 pp.). El autor de este libro apunta que el término “servidores públicos” se refiere al cuerpo de personal al servicio del *Estado*, con relaciones de autoridad formalmente definidas, con derechos y deberes establecidos en las normas aplicables. Por su parte, cada servidor público cuenta con un puesto ordenado sistemáticamente y formalizado mediante el nombramiento correspondiente. El servidor público se caracteriza por tener una conciencia social, una clara *vocación* de servicio, honradez y lealtad para con las instituciones y con el pueblo. Se espera, pues, que el servidor público actúe en función del interés general (p. 42). Miguel Duhalde Krauss (INAP. **Una selva semántica y jurídica, la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado**. 1977, 159 pp.) clasifica tres categorías en su Glosario: “Alto Funcionario Público (p. 138)... el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de *Estado*, los jefes de Departamentos Autónomos... Funcionario Público (p. 144)... “Trabajador al servicio del *Estado* que se caracteriza porque: a).- Su función está determinada por la Ley; b).- Tiene poderes propios de la función que desempeña; c).- Dentro de los límites de sus facultades su voluntad y acción trascienden como voluntad y acción del *Estado*; d).- Participa en consecuencia en la formación de la voluntad pública, y e).- Esta situación le otorga representatividad ante el pueblo... Empleado Público... Trabajador al servicio del *Estado* (p. 143)... que no tiene: a).- Atribución especial designada en la Ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos; b).- “Imperium”, es decir, poderes propios a la función que desempeña; c).- Participación en la formación de la voluntad pública, y d).- Representación ante el pueblo. El empleado aparece como un mero ejecutor de las decisiones de los funcionarios; supone solamente una vinculación interna hacia la **Administración Pública**”.

ble para energizar, inyectar, fijar rumbo y establecer fronteras al quehacer gubernamental.

Este conjunto de situaciones y circunstancias nos conducen a afirmar que la *profesionalización* de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa, necesariamente, por la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la *sociedad* en la trama y (en ocasiones, drama) de la función pública. Dicha corresponsabilidad comienza desde su planeación, aprobación, implementación de políticas públicas, y transcurre hasta su evaluación. Naturalmente, debe transitar por la inducción, capacitación, actualización y formación de los servidores públicos en sus distintos ámbitos, niveles y atendiendo a sus atribuciones específicas.

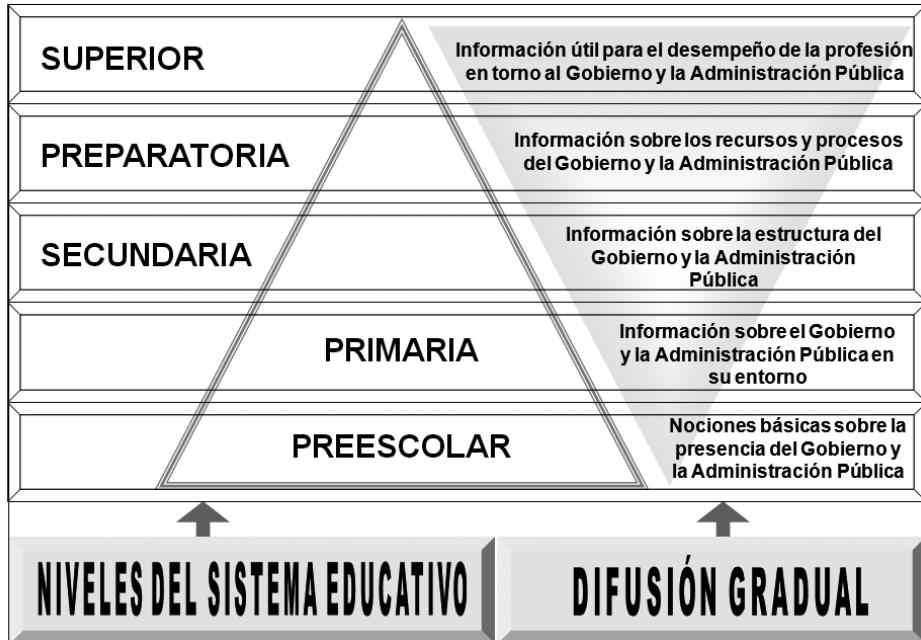
Por supuesto, se trata de la construcción de un sistema integral de administración de personal o servicio civil, lo cual, sin embargo, implica rebasar sus propias fronteras al estar involucrados los demás elementos de la organización, incluyendo la administración de recursos financieros, materiales y servicios, tecnológicos, etc. En suma, la *profesionalización* va más allá de centrar su atención en el individuo para incluir a la organización completa. Dicho en otros términos, se profesionaliza un ente público, con todos sus componentes, y no solamente a los servidores públicos. Veamos la Figura 35, que va de lo general a lo particular:

Figura 35
PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A. A PARTIR DEL SISTEMA EDUCATIVO



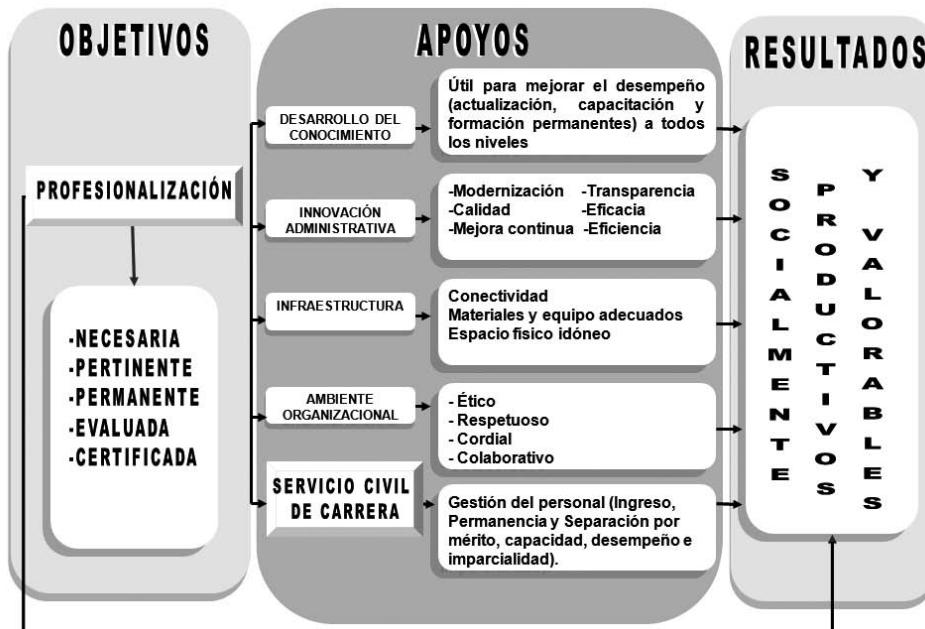
Como se observa, en materia de *profesionalización* hay una relación ineludible entre *sociedad* y *gobierno* a través del sistema educativo. En esta retroalimentación, y dada la realidad circundante que exige la recuperación de la utopía social, el *Estado* debiera hacer un esfuerzo para que el sistema educativo distinguiera la identidad e importancia del *gobierno* y la **Administración Pública**, en lo referente a sus fines, procesos, recursos y la trascendencia que reviste para la vida en *sociedad*. Dicho esfuerzo habría de instrumentarse como una política pública que no sólo ayudaría a revalorar la imagen del *gobierno*, las administraciones públicas y a los servidores públicos, sino que pudiera servir de pretexto para obtener colaboración y lograr acuerdos y consensos entre distintos grupos socioeconómicos. La forma de implementar esta política tomaría en cuenta cómo ir graduando la *información* deductivamente, desde la educación preescolar hasta la superior. Veamos esta propuesta esquematizada en la siguiente figura.

Figura 36
PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
B. INFORMACIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A TRAVÉS DEL SISTEMA EDUCATIVO



Concretamente en el campo de la educación superior, resulta importante revitalizar constantemente la relación entre las administraciones públicas y las universidades, especialmente en lo tocante a las carreras de *Gobierno*, Ciencias Políticas y **Administración Pública** y disciplinas afines, con la intención de diagnosticar periódicamente la situación de las instituciones públicas en torno a su capacidad de respuesta a las demandas, necesidades y aspiraciones sociales. El propósito sería adecuar sus planes y programas de estudio, ofrecer seminarios, cursos, talleres, diplomados, especializaciones, maestrías, doctorados, intercambios estudiantiles, prácticas universitarias, y toda la gama de vinculación funcional orientada a enriquecer la *profesionalización* de los servidores públicos en preparación y de aquéllos que ya están en funciones. Estos vínculos resultan indispensables en la perspectiva de contar con cuadros profesional y vocacionalmente preparados y dispuestos a actuar desde las instituciones a favor del interés general, como ordenan la Constitución, las Leyes y la *Ética Gubernamental*, tal como revisábamos en el Capítulo anterior. En la Figura 37 plasmamos la relación entre *medios y fines* en materia de *profesionalización*:

Figura 37
PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
C. RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS, APOYOS Y RESULTADOS



Revisemos los elementos de la Figura: en la parte superior, el lector advertirá tres columnas (*objetivos*, *apoyos* y *resultados*). En el cuerpo destaca, a manera de inicio, el cuadro de la *profesionalización*, y desde ahí se van desplegando los “*apoyos*” sin los cuales la decisión de profesionalizar sería inoperante, hasta llegar a los “*resultados*” idealmente esperados. Ahora detallaremos nuestra proposición:

Uno de los principales objetivos de toda *profesionalización* consiste en relacionarla con la idea de un logro difícil, pero no imposible de alcanzar: sembrar en la conciencia de cada servidor público el espíritu de entrega a una *vocación* basada en el hecho irrefutable de que la **Administración Pública** nunca duerme al estar moldeada en función de una colectividad, independientemente del poder político a cargo del timón del *Estado*, justamente por ser la **Administración Pública** el instrumento, cada vez más cuidado, de concreción de los fines de dicho *Estado*.

La *profesionalización* la entiendo como un proceso perfectible al cual se somete –voluntariamente o empujado por las circunstancias de índole laboral– un individuo cualquiera con el fin de “pulir” cotidianamente su quehacer. Los servidores del *gobierno* y la **Administración Pública** no pueden ser ajenos a este proceso de crecimiento individual y colectivo³⁶⁶. Estando situada dicha *profesionalización* en el marco de una entidad gubernamental, se recomienda extender sus beneficios, pues su trascendencia radica no sólo en cómo se concibe, sino en su cobertura. Si la pretensión fuese dirigirla exclusivamente a quienes ocupan los mandos medios y altos de la *burocracia* (o pretenden hacerlo), entonces se estaría perdiendo una oportunidad de mejorar integralmente el servicio³⁶⁷.

Así, la *profesionalización* debe idearse para cubrir todos los niveles jerárquicos, puestos y plazas, so pena de continuar abriendo una brecha cada vez más ancha y profunda entre la estructura operativa y de supervisión, por un lado, y la de coordinación y dirección, por otro.

366 Crozier, Michel. “La transición del paradigma burocrático a una cultura de Gestión Pública”, en **Reforma y Democracia**, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, enero de 1997. En este artículo, el autor reflexiona –acertadamente, a mi juicio– sobre aspectos relacionados con la intencionalidad de la Profesionalización.

367 En los sistemas de Servicio Civil de Alemania, Gran Bretaña, Perú, España y Francia encontramos la concreción de esta idea, tanto en sus leyes como en su operación cotidiana. Sobre este tema ver Guerrero, Omar. **Ley del Servicio Profesional de Carrera en México. Una apreciación administrativa**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003, especialmente el ítem II del Capítulo I: “El Servicio Civil en el Mundo”, pp. 13-27.

En esta materia, todo *conocimiento útil* ha de ser coherente con las necesidades y expectativas legítimas de la población. Este principio es válido para ser adoptado por cualquiera que labore en una organización pública. En otros términos, pensar únicamente en “cuidar” a los servidores públicos de alto nivel en cuanto a su formación, lejos de amalgamar, rompe el vínculo con los trabajadores del nivel operativo, quienes no sólo quedarían, sino se sentirían excluidos. Si en cambio se decide *profesionalizar* a todos, la *utilidad* se multiplicaría al ser de aplicación general. En esta visión ha de incluirse el favorecer a los servidores públicos transmitiéndoles los conocimientos proclives a fortalecer sus habilidades técnico-administrativas de liderazgo y compromiso social.

Una de las cuestiones que inhiben la extensión de la *profesionalización* a todo el sistema, es la existencia de los sindicatos burocráticos. Normalmente se ha considerado a los trabajadores de base como prescindibles³⁶⁸ para el servicio, ya que en todo caso, como se cree erróneamente, su participación resulta irrelevante en la trama de la toma de decisiones. A mi juicio se menoscopia sin fundamento el rol potencial del sindicato como un aliado idóneo para *profesionalizar* y se le concibe solamente como el controlador de una masa burocrática. Consideramos, en cambio, que dicha “masa” ciertamente no está robotizada. Además, la posibilidad de tomar en cuenta a los propios trabajadores en lo individual, conduciría a elevar de manera más rápida y eficiente la *capacidad de respuesta* del *Estado*.

La *profesionalización*, apuntamos en la Figura 37, ha de ser la *necesaria* con el objeto de lograr, en primer término, la comprensión de cada servidor público acerca de sus aportaciones –generales y específicas– vinculadas a la función pública del ente gubernativo y/o de servicios al cual se está adscrito. Será una mejor *profesionalización* en tanto se complemente con la relativa a las tareas concretas del puesto y, todavía más, a las requeridas por la persona en sí, en el largo camino por recorrer hacia el dominio del cargo. Si fallare la identificación de las necesidades del mismo, en conjunción con las del perfil de la persona para ocuparlo, la capacitación que eventualmente se le otorgue al servidor en cuestión puede resultar estéril, intrascendente e inútil para la asignación eficaz de las tareas laborales, sean éstas muy modestas o de altos vuelos.

368 En Argentina, en alguna época se dictaron leyes con “prescindibilidad” de los servidores públicos, Groisman, Enrique, “La función pública en la República Argentina”, en varios autores, **Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, 1986, pp. 9-11.

De ahí proviene el imperativo de analizar la *pertinencia* de la propia *profesionalización* (bajo la modalidad teórico-práctica que se decida): ¿para quién? ¿para qué? ¿para cuándo? ¿para dónde? ¿durante cuánto tiempo? ¿a qué costos? ¿por qué? De no contestar estas interrogantes con suficiencia y precisión será imposible *evaluar* la forma y fondo de los efectos de la *profesionalización* en su contenido conceptual y en un desempeño práctico reflejado en resultados.

En una perspectiva institucional es igualmente importante *certificar* los distintos tipos de *profesionalización*, buscando cimentar la tarea colectiva con la individual. Ello brindará elementos constatables y reconocidos en la práctica a modo de constituirse en un combustible de las posibilidades reales de ascender por la vía del mérito dentro de los organismos públicos.

De esta manera, bajo la columna de “*apoyos*”, aparece el rubro de *desarrollo del conocimiento*, unido al ya mencionado concepto de *útil* en el sentido de provechoso, productivo, agregador de experiencia y madurez, propulsor de lo nuevo y a la vez depositario de la memoria institucional para fines administrativos y de sustento a la *transparencia*, como ya lo abordamos en el Capítulo respectivo. En el campo del *conocimiento* institucional se debe partir de su historia, evolución y consolidación; de lo contrario, el cauce de la función pública en los distintos entornos en que opera, se verá, sentirá y percibirá como azolvado, lento, escaso y costoso a la ciudadanía.

La transformación de las instituciones normalmente obedece a un proceso dialéctico favorable a la apertura para aprovechar las cíclicas crisis indicadoras de la necesidad de adaptarse permanentemente. Tal paso no puede ni debe darse en el vacío. Sin embargo, hay quienes así lo han intentado y al tiempo su intención ha devenido en sendos fracasos. En la **Administración Pública** cualquier modificación ha de atenerse a la Ley, al realismo político y a las posibilidades técnico-administrativas de respaldo. Más allá de futilidades, ilusiones efímeras, o promesas fallidas, los gobernados esperan resultados facilitadores y simplificadores de la ya de por sí compleja convivencia diaria en una *sociedad democrática*³⁶⁹.

369 Es común que cualquier nuevo *gobierno* implemente cambios en la estructura administrativa, acuse a los anteriores de negligencia, corrupción o indiferencia, y proponga reformas de distinta índole en materia político-administrativa. La moda actual indica que se debe reducir el tamaño del *Estado*, pero un análisis somero al respecto refleja lo contrario: después de 20 años éste ha crecido porque el mercado se ha dado cuenta de sus limitantes para atender asuntos públicos que no son de su interés lucrativo o no consideran de su incumbencia. De suerte que aquello en un principio privatizado, ha retornado al gobierno en la mayoría de los casos, pero reorientado en la nueva faceta de participación social hacia los fines irrenunciables del *Estado* (seguridad, paz social, convivencia, justicia, etc.). Ejemplos como los de México, Argentina, e incluso Gran Bretaña, son elocuentes. Al respecto puede leerse el trabajo de Federico Longo, **Cualificaciones y tareas de las administraciones públicas en el siglo XXI**. s/E; s/F. <http://www.bdp.org.ar/facultad/politica/practicascsp/archivos/longo%20cualificaciones%20y%20tareas%20en%20las%20adm%20pub.pdf>

Es a partir de esta concepción de carácter social como habrá de interpretarse la cuestión de la *innovación administrativa*.

El primer concepto que aparece en el cuadro respectivo es el de *modernización*³⁷⁰ interpretado en este trabajo como sinónimo de reformar, no destruir lo alcanzado hasta el momento, poniendo las cosas en su lugar y atendiendo a tres realidades: las derivadas de las negociaciones legislativas indispensables en la ruta de renovar el marco jurídico que se requiera; las inmersas en la cultura político-administrativa proclives a las resistencias y patologías burocráticas, y la gama de intereses de poder y económicos, incluida la corrupción, a que ha de enfrentarse todo proceso de cambio³⁷¹.

Desde esta óptica, la *modernización* no será producto de la voluntad de un *gobierno*, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas, psicosociales, y una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, las cuales confluyen en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante.

La *modernización*³⁷² va mucho más allá de la moda; en esencia significa proceder con una *actitud* institucional y con el brío requerido para incorporar a una organización, en este caso gubernamental, a una corriente estructurada y

370 Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable**. Colegio Mexiquense y Universidad Nacional Autónoma de México, 391 pp. En esta propuesta vale la pena revisar especialmente el planteamiento inicial, “Principios de la Modernización Administrativa”, así como la conclusión, “Hacia un buen gobierno”. En el primero, clasifica los principios en aquéllos de orden institucional, en los de carácter administrativo, y en los de carácter social; y en el segundo reflexiona sobre el concepto de “buen gobierno” y compara dos paradigmas: el que llama burocrático y al que denomina como posburocrático.

371 Merino, Mauricio (ed.). **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, *op. cit.*, en su aportación titulada “Los desafíos de una nueva ética pública”, y en el apartado destinado a dilucidar sobre los desafíos éticos del entorno (pp. 41-47), enumera cinco desafíos, dos corresponden al entorno político y administrativo, y tres a su dinámica interna. Dentro de los primeros, reflexiona sobre la lealtad del personal público, el desplazamiento de los fines institucionales por los personales sobre el uso de los medios públicos para fortalecer fines políticos, sobre el nombramiento de personas debida más a la confianza del jefe que a la *aptitud* del empleado, sobre la evaluación de la persona más que de los resultados institucionales, sobre el tiempo que se gasta en recoger y analizar información ajena a los cargos pero cercana a la “grilla” (*sic.*), sobre la experiencia y conocimientos que se echan por la borda cuando hay cambios de jefes, sobre el concepto de identidad personal que asegura permanencia y ascensos más que la identidad institucional, sobre el hecho de que los catálogos de puestos dependen más del presupuesto que de la necesidad y las tareas, sobre que las evaluaciones no están basadas en resultados medibles, sino en el uso del presupuesto, y muchos otras problemáticas, que como patologías habrán de superarse embarcados en la dinámica de la **Profesionalización**.

372 Con el fin de ahondar en este concepto, sugerimos revisar a Giddens, Anthony. **Consecuencias de la modernidad**. Alianza Editorial. Madrid, España. 1999, 166 pp.

dirigida a responder con eficacia a las demandas de atención, apoyo, seguridad y solidaridad comunes en toda *sociedad*.

Por tales razones, la *innovación administrativa* ha de enfocarse sólo en asuntos verdaderamente relevantes para la subsistencia del sistema³⁷³, aunque en principio éstos se antojen como un debilitamiento de la autoridad e impliquen un desgaste a la luz de descalificaciones de todo tipo. Al emprender dicha *innovación* debe esperarse enfrentar resistencias aparentemente insalvables y hasta reacciones de tal magnitud que devengan en retrocesos históricos y reactiven agravios soterrados³⁷⁴.

El *modelaje administrativo público*³⁷⁵ es obra de paciencia, persistencia y trabajo político efectivo con todas las fuerzas representativas de un país o de un sector en lo particular, y desde luego, con la propia *sociedad*. Ninguna adecuación a las administraciones públicas puede considerarse menor al estar destinadas a responder al interés general. En otros términos, la *innovación administrativa* pública obedece, teóricamente, a una iniciativa planeada, estructurada y sistematizada³⁷⁶. Así, la **Administración Pública**, junto con, o al margen de la alternancia en el poder, ha de abocarse a generar diagnósticos

373 Un caso ilustrativo de cómo planear una innovación o reforma es la organización, calificación y conducción del proceso electoral en México (desde la década de los años 60 del siglo pasado, pero más precisamente la ocurrida en el periodo comprendido entre 1976 y el año 2000), al plantearse una modernización en tres etapas: la primera, consistió en incluir a partidos y ciudadanos para que junto con el gobierno tomaran e instrumentaran las decisiones pertinentes, mediante la creación de un órgano llamado Instituto Federal Electoral. La segunda etapa consistió en transformar al IFE en un órgano constitucional autónomo sin la presencia del gobierno y un consejo de gobierno ciudadanizado y la creación de un sistema profesional electoral para garantizar imparcialidad, consistencia, profesionalismo, y en el cual, los partidos políticos participen con voz pero sin voto. La tercera etapa seguramente implicará la elaboración de una serie de reglas tendientes a consolidar un manejo del proceso electoral transparente, evaluable y más confiable.

374 Es necesario poner mucha atención en evitar la improvisación debida a presiones de diversos poderes nacionales o internacionales, en el contexto de la globalización. Por ejemplo, la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la **Administración Pública** Federal Centralizada (abril de 2003) y su Reglamento (abril de 2004), han entrado a un proceso de ajuste general por su inaplicabilidad debida a su construcción al vapor sin tomar en consideración los tres elementos mencionados líneas arriba. El efecto final puede ser que dada la precariedad del sistema en cuanto a regulaciones y cultura administrativa, la **Administración Pública** Federal Mexicana se haya vacunado en contra de la instauración de un servicio civil y se sufra un retroceso histórico.

375 Probablemente este concepto de “modelaje administrativo” se entienda mejor con la lectura de Peters, B. Guy. **El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política**. Gedisa. Barcelona, 254 pp. El Capítulo 3, “Teoría de la Elección Racional y Teoría Institucional”, contiene un tratamiento preciso sobre el tema que estamos abordando, singularmente cuando se refiere al Cambio institucional contrastándolo con el diseño institucional y la buena institución (pp. 71-98).

376 Para una discusión sobre el sentido de cualquier *innovación administrativa* es conveniente revisar el libro de José Juan Sánchez González, **Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México**. Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Administración Pública de Quintana Roo. 2004, 478 pp. En especial, ver el Capítulo 4: “La **Administración Pública** en México en el Siglo XX”.

y pronósticos con el objeto de establecer institucionalmente un ciclo continuo que resulte en un equilibrio entre la dupla de estabilidad y transformación, asumiendo una *actitud* de adaptabilidad situada entre las necesidades sociales y las condiciones favorables a la construcción o reconstrucción de respuestas idóneas, sin pausas y atenidas a la mayor racionalidad posible.

Quienes pretendan minimizar los problemas implícitos en la *modernización*, estarán en dificultades para encabezar, bajo el rubro *innovación*, algo realmente significativo, aunque mediáticamente anuncien sus decisiones como actos definitivos, pues si algo es definitivo en la vida de una nación es que justamente nada es definitivo. No debe menospreciarse, insisto, la dialéctica en todo tipo de relaciones y más tratándose de política y **Administración Pública**.

Si la *innovación administrativa* es captada en primera instancia como lo que es, un asunto de *Estado*, su instrumentación fluirá sobre canales más sólidos, bien construidos e intercomunicados con objeto de articular a los principales actores gubernamentales, intergubernamentales y sociales.

Refiriéndonos a la *infraestructura*, hoy en día resulta difícil apoyar un *Servicio Civil de Carrera* en ausencia de una conectividad plena, es decir con Intranet, red de voz y datos, acceso alámbrico e inalámbrico a Internet, y en general, estar al día con las tecnologías de la *información* y la comunicación, que es lo que le da eficiencia y eficacia al sistema. Asimismo, no puede haber una *modernización* en cuanto a conectividad sin materiales ni equipo adecuados a las necesidades de funcionamiento. Por otro lado, la dinámica actual se encuentra lejos de aceptar que la **Administración Pública** funcione o sea concebida como sinónimo de status, secreto y espacios cerrados para desarrollar las distintas labores. En estos días, el *espacio físico idóneo* es aquél que se advierte como abierto, con áreas bien distribuidas e iluminadas, cubículos transparentes e intercambios entre los niveles jerárquicos que no se vean, pero que se sientan por su disposición en la organización (no por su separación a través de muros). Además de los muros, otros componentes tradicionales de dicho espacio físico que deben erradicarse son: la disposición de salas de espera gigantescas, salas de juntas excepcionales y todo lo que en un pasado reciente se apreciaba como símbolos de poder.

Desde luego, la cuestión de la protección civil y la higiene en los edificios, escaleras, elevadores, sanitarios, áreas de circulación, debe ocupar un especial cuidado, siendo una prioridad la protección a los servidores públicos, de suerte que debe haber rutas de evacuación, centros de concentración en caso de peligro, agua potable, brigadas de protección civil, carteles de orientación

para saber qué hacer en caso de siniestros y todo lo relacionado con este tema.

En la figura 37 aparece también un rubro bajo la denominación de *ambiente organizacional*. En primer lugar aparece el carácter *ético*, esto es, el esquema de un código conocido, consensado y explícitamente aceptado por todos los servidores públicos involucrados con el fin de dejar claras las posibles vulneraciones a su observancia. El *ambiente organizacional* también implica un trato *respetuoso* entre jefes y subordinados, así como entre compañeros. En la medida de lo posible dicho trato debe ser *cordial*, siendo cuidadosos en no traspasar los límites de lo público para inmiscuirse en lo privado y hasta en lo íntimo. Por *colaborativo* habremos de entender el trabajo en equipo, todo un desafío para cualquier liderazgo formal e informal, pues parafraseando a León Felipe, lo importante no es alcanzar la cima sólo y antes que nadie, sino todos y a tiempo.

Figura 38



Hasta aquí tratamos de analizar los apoyos indirectos a la profesionalización. Abordemos ahora los directos, inseparables de la Administración de Personal Público, en el marco de un sistema de *Servicio Civil de Carrera*.

El concepto de *Servicio Civil de Carrera* se divide en dos: el Servicio Civil, así, a solas, como mecanismo de gestión de personal y, por otro lado, la construcción de un plan-escalera como medio para acceder a los distintos puestos, con los retos a superar en cada paso hacia la cúspide, todo lo cual significa la carrera en sí. La compatibilidad de ambos aspectos da como resultado un *Servicio Civil de Carrera*.

Continuando con nuestro estilo de esquematizar en cada Capítulo, a propósito de brindar al lector una visión global del asunto, en seguida aparece una figura estructurada en cuatro columnas con sus respectivos conectores a fin de interrelacionar y puntualizar los temas que a mi juicio son los indispensables en un sistema de *Servicio Civil de Carrera*.

Como se observa, el alimento natural de todo *gobierno* y **Administración Pública** es la *demandas política*, en este caso conformada a partir de la respuesta a una pregunta clave: ¿Qué espera cada ciudadano en lo particular y la *sociedad* en general de un *gobierno*?

En primer lugar, que su acceso al poder sea legítimo en términos constitucionales y legales a través de elecciones concursadas y confiables en sus resultados. Sin embargo, esta sola legitimidad ha de complementarse a través de un ejercicio democrático de la autoridad, es decir, íntimamente vinculado a las necesidades de la colectividad y a la participación de la misma en la toma de decisiones y definición de *políticas públicas*.

En segundo lugar, supuestamente todo miembro de una comunidad se siente identificado con su país, por lo tanto se espera que todo *gobierno* fortalezca la identidad nacional propiciando que a cada ciudadano le sea posible reconocerse en sus autoridades, a manera de espejo y así se retroalimente su conciencia de estar representado por ellas. Esto, cabe decir, es justamente lo contrario a percibirse como rechazado, excluido, ignorado, manipulado, o peor aún, reprimido.

En el mismo tenor se espera que el *gobierno* sea el instrumento privilegiado de la justicia social para hacer llegar el bienestar a toda la población; que sus acciones sean eficaces en el sentido de garantizar la cohesión social y la convivencia civilizada. En suma, la *sociedad* le exige al *gobierno* prudencia, consistencia, perseverancia y entrega, para depositar en él su confianza.

Es posible conjugar todo lo anterior dentro de una aspiración: la gente quiere contar con un *gobierno profesional*.

Tal *demandas políticas* exige respuestas tangibles y por ende debe corresponderse con la estructura gubernamental y su administración. Alcanzar la *calidad* de “profesional”, encierra muchas dificultades en la fase de su concepción y más aún en su operación.

En condiciones de estabilidad y aguda centralización del aparato del *Estado*, suele facilitarse la instauración de un *Servicio Civil de Carrera*, naturalmente también centralizado. Ello permite uniformar la gestión del personal público en sus aspectos más puntuales, así como en lo referente a la construcción de la “*carrera*”, con sus escalinatas claramente orientadas hacia el servicio público. Mientras más sólidos sean los equilibrios en cualquier sistema político, económico y social, más propicio estará el campo para implantar el rigor, la disciplina, las sanciones y los incentivos hacia todos aquellos participantes en el *Servicio Civil de Carrera*.

Por el contrario, la inestabilidad y complejidad evidentes en la globalidad y hacia el interior de cada país, constituyen obstáculos reales para instituir un *Servicio Civil de Carrera* único, generalizado, centralizado. Para operar en un entorno de continuo movimiento y ser efectivamente funcional, el *Servicio Civil de Carrera* requiere de una “*concreción institucional*”, pues de otra forma perdería la posibilidad de materializarse. Tal tarea tiene por objeto saber y estar concientes del tamaño de los problemas que enfrentaría en cada lugar:

¿Cuáles son las peculiaridades de una entidad gubernamental para involucrarse y en qué términos al *Servicio Civil de Carrera*?

¿Con qué fortalezas cuenta, así como las debilidades que manifiesta?

¿Cuál es el perfil de la institución en términos de sus facultades y atribuciones jurídicas y capacidades administrativas para ejercerlas?

¿Con qué tipo de recursos humanos cuenta en ese contexto, cuántos son, qué preparación y experiencia poseen, en qué lugares se ubican, de dónde provienen, a través de qué métodos se evalúan sus *resultados*?

¿Hasta dónde han avanzado en sus programas de *innovación administrativa*?

¿Qué tipo de *infraestructura* existe para apoyar el sistema?

¿Qué ambiente organizacional prevalece para aceitar la instrumentación del sistema?

Dependiendo de las respuestas a cada uno de estos cuestionamientos, estaríamos preparados para construir diversos escenarios para dimensionar las posibilidades reales de la instauración del *Servicio Civil de Carrera* en una institución. Dicho de otra forma, en un contexto complicado y descentralizado, con equilibrios precarios, resulta riesgoso pretender homogeneizar cualquier modelo esperando que funcione de igual forma en todos los organismos públicos, siendo que en cada uno de ellos, si bien forman parte de un cosmos, hacia su interior se constituye en un microcosmos con sus particularidades inaplicables en otros lugares.

Consecuentemente, la característica de cualquier modelo de *Servicio Civil de Carrera* es la flexibilidad en cuanto a su adaptación a cada ente gubernamental, sea que se trate de un órgano establecido para aplicar la autoridad, como en el caso de los tribunales o las oficinas recaudadoras de impuestos; sea de un tipo orientado al establecimiento de políticas sociales o económicas; sean unidades prestadoras directas de diversos servicios públicos; sean mecanismos de producción y distribución de bienes; sean escuelas, hospitales, centros de desarrollo social; sean institutos de investigación; sean institutos de cultura, recreación y deporte; sean organismos de promoción turística, o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, toda vez que estamos hablando de un *Servicio Civil de Carrera* en la **Administración Pública**³⁷⁷, independientemente de lo que suceda al

377 Con el propósito de abundar en la conceptualización del *Servicio Civil de Carrera*, vale la pena consultar alguna bibliografía al respecto. Entre la amplia selección que existe, me permito sugerir las siguientes obras: Miguel Duhalt Krauss. *Una selva...* op. cit.; Castelazo, José R. *Técnicas y especialidades...* op. cit.; Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. INAP-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 297 pp. (recomiendo el Capítulo IV por los casos de estudio que incluye); Salinas Narváez, Javier y Eliseo Rosales Ávalos (coords.). *Servicio Civil de Carrera en México*. Ed. LIX Legislatura, Cámara de Diputados, Centro de Producción Editorial, 234 pp. (recomiendo el Capítulo “Servicio Profesional y la Nueva Gestión Pública en México” de Ricardo Uvalle Berrones, pp. 163-188); Guerrero, Omar. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública...* op. cit.; del mismo autor, *El Funcionario, el político y..., op. cit.*, y *La Formación Profesional...*, op. cit.; Pizarro Sara, Elisa, *El Instituto de Administración Pública y la Formación de Élites Públicas Iberoamericanas: un enfoque cuantitativo*. Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, 2001, 141 pp. (se trata de un ensayo en el que se destacan algunas conclusiones que singularizan el carácter de las élites burocráticas iberoamericanas y da cuenta de la evolución del tipo de cursos de 1964 al año 2000. En dicho análisis se advierte la transformación de sistemas cerrados a abiertos y la instrumentación de un enfoque iberocentrífugo de la concepción de la **Administración Pública** latinoamericana); Merino, Mauricio (ed.). *Los desafíos del Servicio Profesional...* op. cit.; Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa...* op. cit.; Peters, Guy B. *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas: *Administración Pública* y Fondo de Cultura Económica. 1995 (1999 en español), 537 pp. (especialmente ver el Capítulo “La cultura política y la **Administración Pública**”, pp. 124-180), y Echabarría, Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2006 (en especial se pueden consultar los capítulos 1, 21 y 22).

interior de cada institución, su implementación debe concretarse en dos dimensiones: la primera, que llamaríamos “mayor”, se refiere a los principios de aplicación general; la segunda, que denominaríamos “subordinada”, se refiere a la especificidad de la Administración de Personal Público dentro de cada institución.

Figura 39
LAS DIMENSIONES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Veamos los principios de la *dimensión mayor*:

- *Legalidad* (fundamentada en el Derecho Público).
- *Honestidad* (basada en una combinación del cumplimiento de los fines del Estado y de los objetivos institucionales, ambos incompatibles con la corrupción en cualquiera de sus formas).
- *Vocación de servicio público* (el orgullo de servir a la colectividad desde una entidad gubernamental a través de cualquiera de sus niveles jerárquicos y funcionales).
- *Lealtad institucional* (identificación con los propósitos del organismo público al cual se pertenece, en tanto encuentre en el mismo oportunidades de desarrollo personal y profesional).
- *Estabilidad en el empleo* (dependiente de dos factores: las condiciones institucionales para garantizarla en una perspectiva de carrera

administrativa y la disposición del servidor público para ajustarse a las posibilidades reales de su instrumentación en la práctica).

- *Remuneraciones y prestaciones dignas* (acordes con la responsabilidad y el desempeño).
- *Igualdad de oportunidades* (para todos los miembros de la organización, partiendo de la idea de abrir a todo aspirante el nivel básico en el ingreso y acotar, en primera instancia, el desarrollo posterior a los servidores públicos institucionales).
- *Conocimiento y capacidad* para desempeñar los puestos (más que por discreción y lealtad personal a los jefes).
- *Desempeño por resultados* (referidos a objetivos cualitativos y metas cuantificables).
- *Imparcialidad* (en las decisiones y quehaceres gubernamentales de los servidores públicos, verificable en consultas públicas de diversa índole).

Abordemos ahora los componentes de la *dimensión subordinada* que corresponde a cada una de las instituciones y que se traduce en un *Servicio Civil de Carrera* por cada órgano administrativo. Como se observa en la Figura 35, los componentes son tres:

- *Jurídicos* (el *Servicio Civil de Carrera* debe establecerse desde el nivel constitucional; posteriormente deben elaborarse nuevas leyes o reformas a las existentes que se apliquen a los ámbitos de la *dimensión mayor* (y que estén formuladas de acuerdo a sus principios). Deben asimismo crearse o reformarse leyes aplicables que complementen a dicha *dimensión* hasta llegar a la reglamentación correspondiente y “aterrizar” en disposiciones administrativas de carácter compulsivo en su observancia general y de interpretación específica al interior de cada institución).
- De *Gestión*, para fines del *Servicio Civil de Carrera*, es preciso considerar los siguientes factores:
 - *La Planeación de recursos humanos* debe ser exhaustiva. Es obvio que las grandes tendencias en esta materia le sirven al sector gubernamental como indicadores atendibles. No obstante, la *planeación* sólo se cristaliza en el ámbito institucional pues es ahí donde sabemos con

certeza los perfiles de personas requeridas para cubrir los distintos tipos de puestos, los requerimientos de tiempo y para qué propósitos, por supuesto considerando los márgenes de error previsibles dada la dinámica social que se refleja directamente en la vida institucional.

- Las estrategias de *Reclutamiento y Selección* resultan vitales para el *Servicio Civil de Carrera* al constituirse como punto de apoyo para iniciar o truncar un desarrollo profesional. Vistos de esta manera, el *Reclutamiento y la Selección* resultan ser a largo plazo una inversión cualitativamente invaluable.

En este orden de ideas es menester apoyar a las fuentes de *Reclutamiento*, que son los centros educativos de todos los niveles, singularmente los del nivel superior. La vinculación al tipo de función institucional resulta indispensable para vincular puesto y persona. Por ejemplo, los ingenieros serían aprovechables en el sector dedicado a las comunicaciones y transportes, carreteras, protección civil, etc., y así prácticamente todas las profesiones, como apuntábamos en nuestra discusión primaria en el presente Capítulo.

Una estrategia de *Selección* adecuada y efectivamente atada con las fuentes, dejaría un escaso espacio de maniobra a los políticos que llegan a las administraciones públicas tratando de incorporar a “su” gente “de confianza”, al margen de los perfiles requeridos por cada puesto.

- Las *Relaciones Laborales* tienen que ver con el cumplimiento de obligaciones y prestaciones de Ley más otras dependientes de negociaciones dictadas por la coyuntura o de mayor aliento estructural. En todo caso se trata de una especie de “*bolsa de bienestar*” para los servidores públicos.

Estas cuestiones suelen resultar determinantes para cualquier servidor público en la perspectiva de permanecer o abandonar la institución. Se trata de llevar al máximo posible los beneficios tangibles hacia cada trabajador público, sea sindicalizado o de confianza, tanto en lo personal como en lo familiar.

A pesar de su trascendencia, este aspecto suele menospreciarse en el análisis del *Servicio Civil de Carrera* puesto que a un nivel jerárquico dado deben corresponderle prestaciones acordes con su responsabilidad, traducidas en aspectos específicos que devienen en ganancias económicas y prestigio, lo cual, de no manejarse adecuadamente, puede resultar contraproducente en los niveles inferiores, toda vez que, en lugar de considerarse como beneficios inherentes al cargo, pudieran juzgarse como prebendas a una persona, sobre todo si el funcionario abusa de tales circunstancias.

En la **Administración Pública** debe comprobarse fehacientemente la teoría de la igualdad. Si esta filosofía es aplicable entonces el asunto se torna doblemente delicado y merece un tratamiento transparente y plenamente justificado para no alterar el *ambiente organizacional*.

El descuido de las *relaciones laborales* conduce a ahondar las diferencias en cualquier organización. Puede ser el causante de injustas desigualdades entre los de arriba y los de abajo, no solo por el ingreso real a través de un salario, sino por la duplicación o incluso triplicación de prestaciones adicionales de las que gozan los mandos superiores aunadas a las que tienen los niveles inferiores. Un ejemplo pueden ser los servicios médicos, de aseguramiento, y de pensiones. En principio, todos los servidores públicos tendrían el mismo acceso a la atención médica y a los medicamentos, pero el hecho de ocupar un cargo superior les puede privilegiar con servicios de alto costo en el sector privado; además, en términos generales, todos gozan de un seguro de vida que asciende a una misma suma no importando el nivel jerárquico, sin embargo, los cargos superiores cuentan con un seguro de vida adicional que excede muchas veces el fijado para todos. En cuanto a la pensión, hipotéticamente las reglas son parejas, no obstante, los jefes cuentan con una mayor capacidad de ahorro, a través de la cual pueden ir llenando una bolsa que en el momento de su retiro o jubilación les sea mucho más jugosa que la común. A todo lo anterior habría que sumarle los gastos de representación, vehículos, choferes, gasolina, teléfonos celulares, etc., todo lo cual profundiza las inequidades.

- Las *Remuneraciones* constituyen el aspecto más crítico de cualquier relación de trabajo. En teoría deben ser suficientes para asegurar un mínimo de bienestar a un servidor público y su familia, y ser oportunas y justas en el sentido de apropiadas para compensar la cantidad y *calidad* de trabajo exigido. Desentrañar este rubro resulta muy complejo puesto que depende directamente del presupuesto de egresos aprobado por los congresos o parlamentos, mismo que es ajustable a las condiciones económicas del país de que se trate. En otros términos, es posible que las remuneraciones de la base trabajadora del *Estado* sean insuficientes, y en ocasiones críticas pueden llegar a ser hasta inoportunas, injustas e inapropiadas para el tipo de labores desempeñadas.

La simbiosis que han venido experimentando las esferas pública y privada, ha llegado al absurdo de querer hacer equivalentes los ingresos de los niveles superiores de la **Administración Pública** con otros similares en el sector propio del mercado, lo cual, de entrada, es incompatible juzgando solamente la responsabilidad social que confronta un gerente de cualquier empresa, contrastándola con la que enfrentan los servidores públicos.

Mientras que el afán de lucro, el del prestigio y reconocimiento junto a otros valores constituyen necesidades y aspiraciones individuales, propias de los seres humanos dedicados a los negocios, la *vocación* de servicio, tantas veces aludida, por su propia naturaleza, ambiciona menos publicidad y más efectividad. Su pago es la satisfacción del deber cumplido, aunque tan sólo algunos alcancen a comprender y a compartir este sentimiento.

Esa política, a mi juicio equivocada, de tratar de hacer coincidentes los niveles de ingreso de las altas investiduras del *gobierno* y de la *sociedad*, ha causado estragos en distintos sistemas puesto que la diferencia en las percepciones de un ministro o secretario de *Estado* respecto a las de un modesto trabajador gubernamental llegan a ser hasta de treinta veces³⁷⁸, lo cual es inaceptable en un *Estado* de Derecho democrático.

Por este y otros tipos de consideraciones, este subsistema de *remuneraciones* tiene que revisarse a fondo en la instauración de cualquier *Servicio Civil de Carrera*, puesto que minimizar su importancia suele ser letal para el mismo. Sin incurrir en el extremo de la exageración, prácticamente cualquier discusión en torno al *Servicio Civil de Carrera* gira en torno al fenómeno de las *remuneraciones*.

- De la *Carrera*. Por los valores a que aspira tutelar, cualquier *Servicio Civil de Carrera* debe establecer una escalera cuyo ascenso descansen en el mérito, el *conocimiento*, las habilidades, la preparación, la *actitud*, la imparcialidad y todas las demás cuestiones en torno a la *Profesionalización*.

Edificar esa escalera implica desarrollar un esmerado ejercicio de planeación institucional que obedezca a dos características: primera, la de carácter teórico y segunda, la prueba de su funcionalidad en la realidad actual. La primera es más especulativa y la segunda pudiera resultar subjetiva y/o sujeta a la incorporación en el análisis de intereses ajenos al sistema que se desea implantar. De ahí la necesidad de una reflexión cuidadosa para evitar la construcción de un modelo que no se corresponda a las posibilidades de su instrumentación.

Los formuladores de la carrera institucional han de partir del enfoque sistémico, teniendo en cuenta la fase anterior al ingreso del servidor público,

378 Ver **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010**. DOF, 7-Dic-2009.

el periodo durante su estancia hasta su retiro, y después de su separación. Por supuesto, poniendo énfasis en los años del posible desarrollo de un individuo, dentro de la entidad pública de que se trate.

Así, la carrera propiamente dicha inicia con la inducción al puesto, la capacitación permanente, las oportunidades de formación profesional en instituciones de educación superior, el respeto a la lealtad institucional, el aprovechamiento de la experiencia acumulada durante los años de servicio, los exámenes para los movimientos laterales y ascensos y desde luego la evaluación del desempeño, no solamente por los resultados de su trabajo, sino colocando la lupa en la conducta del servidor público con el fin de vigilar el apego a la ética gubernamental en todo su quehacer público.

Más allá de las peculiaridades de cada institución, ésta se subdivide en distintas ramas de trabajo; definirlas es imprescindible con el fin de estructurar una o varias rutas de ascenso a través de distintos cargos dentro de la misma, con el fin de llegar al máximo nivel en una sola rama, o bien, definir los intercambios entre las distintas ramas técnicas, económicas, administrativas, financieras, etc.

Sin embargo, llegará el momento en que los titulares de cada entidad requieran de llenar los puestos con personal que no es del *Servicio Civil de Carrera*. Naturalmente, tales cargos han de estar ubicados en el nivel superior de la toma de decisiones políticas de cada institución, pero obligadamente habrán de descansar en todos aquellos que conocen los intríngulis de la funcionalidad y operación, y que sobre todo garantizan su lealtad al servicio público. Ello le brinda a la estructura política institucional una seguridad de la que carecería en ausencia de esa sabiduría y memoria orgánica.

Es momento oportuno para introducir y correlacionar en el análisis las columnas de *resultados* que aparecen en las Figuras 37 (*Profesionalización de la Administración Pública*, relación entre *objetivos, apoyos y resultados*), y la 38 (Características generales de un *Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública*). En ambos cuadros, aparecen conceptos que atañen tanto a las instituciones (Figura 37) si hablamos de los bienes que tutelan para que sean *socialmente productivos y valorables*, como a los servidores públicos (Figura 38). Se distinguen, de esta manera, cinco posibles *resultados* esperados del buen funcionamiento de un *Servicio Civil de Carrera*: *estabilidad en el empleo* (trabajo), *socialmente reconocido, productivo, valorable*, así como una *separación y retiro dignos*.

Es evidente la congruencia que se aprecia en este ejercicio de reflexión y lo realmente importante es vincular los resultados que se vislumbran para

el sistema político con una **Visión de Estado**, esto es: *lograr mantener, desarrollar y consolidar un gobierno confiable por su legitimidad de origen y por sus resultados cotidianos en el cumplimiento de los fines del Estado.* Dichos *fines* son, como se puede observar en la Figura 1 del Capítulo 1: *Estabilidad, Paz Social y Desarrollo Sustentable*.

Vale la pena el esfuerzo adicional de centrarse en aquello que calificamos como *socialmente valorable* mediante distintos instrumentos directos e indirectos de evaluación.

Siguiendo a Drucker³⁷⁹ la evaluación es una técnica propiamente administrativa y en el contexto de esta obra también lo sería de control democrático, es decir de valoración por parte de los ciudadanos y de la *sociedad* organizada. Sin esta condición la tarea de la **Administración Pública** sería inapreciable y por lo tanto pasaría desapercibida o mal percibida por la población. Entonces, es preciso implementar mecanismos de comunicación entre *gobierno* y *sociedad* para estar siempre a tiempo de interpretar correctamente la realidad, participar conjuntamente en los procesos de planeación y programación, tomar decisiones e implementar políticas públicas conjuntamente.

Por ello, si México y América Latina han de avanzar en la profesionalización:

1. Deben situarse en su contexto histórico y evaluar sus capacidades institucionales como punto de partida.
2. Absorber de la globalidad sólo aquello que pueda funcionar y que sea necesario para interactuar con el mundo.
3. Interconectar las necesidades de profesionalización del aparato público con el sector educativo para el aprovechamiento de recursos, infraestructura, certificación y evaluación.³⁸⁰

Por ello decimos **sí** a la profesionalización **no** a la inamovilidad; **sí** al desarrollo profesional, **no** al estancamiento; **sí** al mérito, **no** al clientelismo político; **sí** a la capacidad institucional basada en la competencia entendida como una

379 Drucker, Peter. **Management: Tasks, Responsibilities, Practices**. Harper & Row, Publishers. New York. 1974. Se recomienda especialmente leer la Introducción: “The Alternative to Tyranny”, y la Conclusión: “The Legitimacy of Administration”. En cuanto al *control*, por inferencia, éste debe ser democrático con el objetivo de estimular al *Buen Gobierno* y no de paralizarlo.

380 El ensayo de Arguedas H., José J., *Los nuevos retos del Servicio Civil ante un entorno globalizado* (**Revista Centroamericana de Administración Pública**, 2006, pp. 63-77) sirve para profundizar en el análisis.

248 José R. Castelazo • *Administración Pública: Una Visión de Estado*

conjunción de conocimientos, habilidades, aptitudes, vocación de servicio y compromiso social de los empleados públicos con la finalidad de ser capaces de comprender la realidad social, política y administrativa de cada país.

Lo peor que le puede pasar a cualquier *gobierno* es separarse de los sentimientos de la nación (parafraseando a José María Morelos y Pavón), y lo peor que le puede acontecer a los gobernados es alejarse de la corresponsabilidad que tienen de conducir un destino común.