

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

150

Volumen LIV, No. 3
(septiembre-diciembre 2019)

Profesionalización de la Función Pública

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, Ciudad de México, México

Tel. 5081-2657, e-mail: contacto@inap.org.mx

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

150

Volumen LIV, No. 3
(septiembre-diciembre 2019)

Profesionalización de la Función Pública

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65

Años mejorando
las instituciones
públicas

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Alcaldía Cuajimalpa
México, Ciudad de México
Teléfono (55) 50 81 26 57
<http://www.inap.org.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo Uvalle
Berrones
Vicepresidente

José de Jesús
Jiménez Hernández
**Vicepresidente
para los IAPs de los
Estados, 2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Directora del número: María del Carmen Pardo

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barría Traverso	Universidad de Santiago de Chile
Jorge Culebro Moreno	Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa
Mauricio Dussauge Laguna	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Maximiliano García Guzmán	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México
Roberto Padilla Domínguez	Instituto Nacional de Administración Pública
Fernando Pérez	Universidad de Córdoba
Adriana Plasencia Díaz	Instituto Nacional de Administración Pública
Diana Vicher García	Instituto Nacional de Administración Pública
Héctor Zamitiz García	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

150

Volumen LIV, No. 3
(septiembre – diciembre 2019)

Profesionalización de la Función Pública

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
Introducción	13
<i>María del Carmen Pardo</i>	
PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	
El Servicio Profesional de Carrera en la transformación de la vida social y Estatal	23
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	
Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas	57
<i>Guillermo M. Cejudo</i>	
<i>Damián Lugo</i>	
Pasado, presente y futuro de la profesionalización de la función pública en México	85
<i>Rafael Martínez Puón</i>	
Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública en México	119
<i>Arturo Hernández Magallón</i>	

Adopción y consolidación de sistemas de profesionalización y su relación con el modelo subyacente de gestión de recursos humanos: Evidencia del caso mexicano	149
<i>Fernando Nieto Morales</i> <i>David Eduardo Vilchis Carrillo</i>	
Importancia de la Dirección Estratégica o Ejecutiva en el Servicio Civil de Carrera	181
<i>Alfonso González Mateos</i>	
La profesionalización de las personas servidoras públicas: elemento indispensable para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción	203
<i>Mario A. Fócil Ortega</i> <i>Gonzalo Alberto Vera Carmona</i>	
Los retos del capital humano en el sector público. Algunas reflexiones en el caso mexicano	229
<i>Alejandro Herrera Macías</i>	
El régimen jurídico de la profesionalización del sector público	249
<i>Carlos Matute González</i>	
FORO ABIERTO	
El poder Legislativo: protagonista del Estado mexicano en el siglo XXI	277
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
La transformación de la política contemporánea	283
<i>Arturo Núñez Jiménez</i>	
Deontología Jurídica	293
<i>Eduardo de Jesús Castellanos Hernández</i>	
Indicaciones para los colaboradores	321

Presentación

El nacimiento del Estado moderno está acompañado del desarrollo de formas de organización de la administración burocráticas. Desde una perspectiva científica, con ello se refiere a una forma de racionalización de la gestión de los asuntos estatales a partir de criterios formales y técnicos. Para ello fue necesario el establecimiento de programas de profesionalización de los funcionarios mediante los cuales adquirirán las cualidades indispensables para la realización adecuada de su labor.

Como ejemplo de lo anterior, destaca la creación de las primeras cátedras universitarias orientadas a la formación de funcionarios en los territorios alemanes de Prusia, a cargo de Federico II y en Austria, por la emperatriz María Teresa, mejor conocidos como cameralismo. Este ejemplo sería retomado por los gobernantes de otros países, quienes en el contexto de la ilustración promovieron la profesionalización de los funcionarios bajo su mandato.

Para el INAP uno de sus objetivos centrales que lo animan desde su fundación hace seis décadas y media, es contribuir al desarrollo de las capacidades administrativas de las instituciones del Estado mexicano. Para ello ha creado diversos programas académicos orientados a la profesionalización y capacitación de los funcionarios y servidores públicos del Estado mexicano. Lo primero mediante la enseñanza de licenciatura, maestría y doctorados en administración pública; mientras que lo segundo a través de la oferta de diversos cursos, talleres y diplomados diseñados de acuerdo con las necesidades en el ejercicio del servicio público.

Por tal motivo, representa una excelente oportunidad aprovechar el espacio que nos ofrece la Revista de Administración Pública de poner a disposición del lector interesado, los debates más pertinentes relativos a la profesionalización de la función pública. En esta ocasión, la doctora María del Carmen Pardo, destacada especialista en nuestro campo disciplinario, se encargó de la dirección del número 150 de nuestra revista.

En cada uno de los nueve artículos que conforman el presente número se abordan una muestra amplia de las diversas aristas de las problemáticas y preocupación que rodean a la profesionalización de la función pública. Extiendo mi reconocimiento a cada uno de los doce autores que contribuyeron con su análisis e investigación. Si eso no fuera suficiente, destaca la lúcida exploración y síntesis que realiza la doctora Pardo, en su función de directora del número.

Aprovecho la ocasión, para hacer extensivo mi reconocimiento al licenciado Arturo Núñez, asociado destacado de nuestro Instituto, así como del servicio público mexicano por su colaboración.

Estoy convencido que el presente número de la RAP será de enorme interés y objeto de estudio y reflexión por parte de los funcionarios especializados en la materia, además de los estudiosos en las aulas e investigadores en los cubículos y foros universitarios.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Introducción

La profesionalización en la administración pública mexicana

María del Carmen Pardo

El Instituto Nacional de Administración Pública interesado y comprometido con la necesidad de contar con una administración pública cada vez más profesional con valores públicos éticos y de servicio a la sociedad, propuso la integración de este número temático de la **RAP N° 150**. Se incluyen valiosos trabajos tanto de investigadores como de servidores públicos especialistas en el tema, y cuyas contribuciones abarcan explicaciones sobre la importancia de la profesionalización en las administraciones públicas como un insumo no sólo para hacer más eficientes las tareas de gobierno, sino para imprimirles la necesaria integridad que conduzca a hacer frente a áreas opacas y en donde existen mayores riesgos, desvíos y corrupción, que atentan contra la consecución de objetivos de beneficio colectivo. Se incluyen análisis y referencias que recorren lo que ha sucedido en la administración pública mexicana, para concretar propuestas encaminadas a profesionalizar la función pública, contrastándolas, en algunos trabajos, con lo que ha sucedido en otros países.

Se analiza el tema de la profesionalización como tarea paralela a la evolución político social, a su importancia en el desarrollo de las burocracias y a su participación en la implementación de políticas públicas; los esfuerzos de profesionalización analizados en una perspectiva de

tiempo, hasta discutir su importancia en las tareas del actual gobierno y sus alcances en un futuro inmediato; de igual forma, la importancia de la profesionalización dentro de la gestión de los recursos humanos; el desarrollo de los servicios de carrera: sus alcances y limitaciones y el énfasis en esquemas de alta dirección; la necesidad de su fortalecimiento a la luz de la importancia del combate a la corrupción; y las complejidades jurídico-administrativas de la incorporación de estos sistemas en la agenda pública.

Los trabajos contenidos en este número de la **RAP** dan cuenta de la importancia de la profesionalización como un muy relevante insumo para buscar mejorar el desempeño de los aparatos administrativos, así como un atributo para una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía. Los análisis hechos en varios de los trabajos enfatizan que la profesionalización se vuelve un imperativo para un país como México que aspira a modernizar e innovar su gestión, para enfrentar las crecientes exigencias en un mundo globalizado, y de manera paralela aquellas que se requieren para desarrollar y fortalecer sus valores democráticos.

El recorrido parte de una interesante discusión teórica a cargo de **Ricardo Uvalle (El servicio profesional de carrera en la transformación de la vida social y estatal)** en la que a partir del modelo agente/principal analiza de forma minuciosa las diversas formas en las que las administraciones públicas están cada vez más obligadas a asegurar la dotación de bienes y servicios públicos para atender necesidades y atenuar desigualdades sociales. Para ello, un insumo fundamental es contar con servidores públicos con capacidades profesionales acreditadas. Un recurso valioso, es la incorporación de esquemas de carrera, que, de acuerdo con Uvalle, deben someterse a una cuidadosa revisión para que superen las limitantes de la contribución que han hecho algunos, como un mecanismo cuyo valor se entendió solo para fortalecerse ellos mismos, y no como un vehículo privilegiado para el cambio político/social bajo un esquema de gobernanza.

Estos procesos de “gobernar” y de dirección pública, los llevan a cabo tanto políticos (principal) como autoridades constituidas y, servidores de carrera (agentes), pero con una visión que debe incorporar el desafío que implica la globalidad y la aparición de problemas de orden

más complejo, competido y compartido. Es necesario, entonces, poner en el centro la actuación de los servidores públicos, tanto la de aquellos que toman las decisiones estratégicas, como la de los encargados de llevar a cabo su implementación, fortaleciendo de manera simultánea sus capacidades directivas y operativas; para ello, resulta vital, mejorar la comunicación entre principal y agente.

Guillermo M. Cejudo y Damián Lugo (Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas) llevan a cabo un interesante análisis de cómo las características de la burocracia mexicana condicionan la efectiva implementación de las políticas públicas. Parten de la idea de que los servicios profesionales son importantes para los gobiernos y sus administraciones públicas, no sólo por razones normativas materializadas en el mérito o imparcialidad, o legales, como atender mandatos de ley. Son muy importantes también por los efectos que tienen en la capacidad del Estado para alcanzar sus propósitos: resolver problemas públicos, entregar con eficacia bienes y servicios y conducir de manera adecuada las políticas públicas; los autores, reconocen como etapa central la de implementación de políticas públicas, en la búsqueda de solución para los problemas públicos.

Retoman el análisis y los hallazgos de un reciente libro publicado por el CIDE, *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, para mostrar cómo la profesionalización de los cuadros administrativos incrementa la capacidad de la burocracia para implementar políticas y dotarlas de atributos como estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y capacidad de memoria institucional. A pesar de reconocer que México se caracteriza por tener un entorno de políticas públicas poco estable y con relaciones informales fuertemente arraigadas en la administración pública, el análisis hecho en este capítulo de los hallazgos del libro mencionado, permiten a Cejudo y Lugo ofrecer una explicación de distintas variables de la fase de implementación de cada una de las políticas incluidas, para concluir que las burocracias competentes y profesionales se convierten en el recurso que garantizaría la continuidad en las decisiones, los aprendizajes institucionales y su blindaje ante las intromisiones político-partidistas.

En una apretada pero muy ilustrativa síntesis del recorrido de lo que ha acontecido en México respecto al tema de la profesionalización, vía esquemas de servicio civil, **Rafael Martínez Puón (Pasado, presente y futuro de la profesionalización de la función pública en México)** explica como desde el año 2000 y como resultado de la transición democrática, se empezaron a registrar experiencias que fueron gradualmente apareciendo en un número importante de instituciones que adoptaron esquemas de profesionalización, lo que auguraba un cambio en la fisonomía de las burocracias y en la función pública, respecto a una tarea esencial: la gestión de personas. El autor parte de la idea de que Profesionalización es un término genérico que incluye distintas modalidades, una de las cuales son los servicios profesionales o servicios civiles de carrera, como esquemas en los que el ingreso se hace con base en el mérito y la igualdad de oportunidades.

El trabajo de Martínez Puón incluye datos que muestran como tanto en la teoría como en la práctica se ha probado la importancia de contar con burocracias profesionales a través de servicios civiles por un sinnúmero de razones, hasta comprobar de manera empírica, cómo la eficacia se correlaciona de manera positiva con el combate a la corrupción. De igual forma, ofrece elementos del recorrido histórico de los esfuerzos hechos en México hasta llegar al 2003, año en el que se aprueba la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, deteniéndose en el análisis de tres relevantes aspectos: el impulso y la concreción de las propuestas a nivel central; las experiencias sectoriales, y las registradas a nivel local, tanto estatal como municipal. Finalmente, el trabajo ofrece una interesante reflexión sobre las propuestas del gobierno actual en el tema de la profesionalización de las burocracias, enfatizando que el desafío se desdobra al menos en dos direcciones; primero, incorporar mecanismos que favorezcan esta profesionalización en estados y municipios, y segundo, crear bases y una nueva cultura que ponga en el centro de estos esfuerzos el mérito, para que resulten útiles no sólo para el servicio público, sino sobre todo para la sociedad.

En su texto **Arturo Hernández Magallón (Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública en México)** plantea un

apretado e interesante análisis de la importancia creciente de la profesionalización de la administración pública mexicana en la agenda gubernamental, a partir de los diseños y rediseños estructurales que ha sufrido esta última a lo largo de las últimas décadas hasta llegar al gobierno actual, el de la “4 Transformación”. El análisis de lo que ha decidido este gobierno lo centra en cuatro aspectos vinculados estrechamente con el servicio y la función pública: reducción de estructuras y plazas; reacomodo; dispersión espacial, y vaciamiento estructural. Relata como el tema de la profesionalización cobra mayor importancia a partir de la llegada de ideas incluidas en la propuesta englobada como Nueva Gerencia Pública (NGP) a las que México, aunque de manera parcial, también se sumó.

Ese tránsito tuvo como base cambios estructurales / normativos y un visible desgaste debido a déficits acumulados a partir de propuestas modernizadoras que encajaba en modelos tradicionales y que no lograron estar a la altura de las expectativas que generaron. Sin embargo, sostiene el autor, las ideas gerenciales y el sistema de carrera propuesto más adelante en el tiempo, no lograron erradicar el sistema de botín, favoreciendo lo que identifica como una profesionalización simulada. En el momento actual, el “achicamiento” estructural no tiene que ver con la búsqueda de la “eficiencia administrativa”, sino con la eficacia política; es decir, cumplir promesas hechas por el presidente en su campaña electoral a partir de un gobierno austero y el que combate de manera decidida la corrupción. Sin embargo, concluye el autor, el ahorro y la disminución del número de funcionarios en la administración pública no resultan una garantía para lograr esas promesas.

Fernando Nieto y David Eduardo Vilchis Carrillo (Adopción y consolidación de sistemas de profesionalización y su relación con el modelo subyacente de gestión de recursos humanos: evidencia del caso mexicano) afirman que la profesionalización es la estrategia que permite que las organizaciones gubernamentales optimicen capacidades y talentos de los funcionarios que las integran, resultando una política crucial para la efectividad de las organizaciones públicas y los gobiernos. Analizan 16 sistemas de profesionalización en México en los que subyacen distintos modelos de gestión de recursos humanos. El propósito del capítulo es analizar esas diferencias para lograr

relacionarlas con la adopción y consolidación de sistemas de profesionalización seleccionados en el estudio. Caracterizando tanto el modelo clásico, como el identificado de “segunda generación” orientado más hacia prácticas gerenciales, sostienen que en México la mayor parte de los esquemas de profesionalización combinan características de ambos modelos.

En el análisis realizado por Nieto y Vilchis, cuya vigencia data de diciembre 2019, codificaron el grado de desarrollo y de integralidad de los casos a partir del establecimiento de criterios que les permitieron “medir” el grado de desarrollo de dichos sistemas: adopción y consolidación exitosa, organización del trabajo, gestión del empleo, y gestión del rendimiento. Encontraron que existen distintas “recetas” para la adopción y consolidación de sistemas de profesionalización, pero que refieren sólo a distintas partes de los modelos de gestión de recursos humanos que subyacen en cada uno de los sistemas seleccionados.

La discusión final, aunque no es concluyente, ofrece algunas pistas para entender la complejidad del binomio adopción/consolidación de sistemas de profesionalización, centrando la atención en la relación: diseño, funcionamiento y éxito. Primero, un sistema de cobertura limitada podría tener mejores resultados por lo menos en sus etapas iniciales. De igual forma, se pueden adoptar con mayor facilidad los que enfatizan la gestión del rendimiento por encima de la gestión del empleo. Segundo, la gestión del rendimiento aparece como una de las claves relevantes para la consolidación de los sistemas. Finalmente, su condición de integralidad no resulta tan crucial como el hecho de que los subsistemas sí sean lo más consistentes posible.

Incorporando nociones de la administración de negocios, **Alfonso González Mateos (Importancia de la Dirección estratégica o ejecutiva en el servicio civil de carrera)** plantea que el servicio civil de carrera es un importante insumo para el desarrollo de las instituciones. Para ello, explica de manera didáctica la idea de que un recurso valioso sería incorporar la dirección estratégica o ejecutiva tomando en consideración el liderazgo. Para lograr un desarrollo institucional mediante un servicio civil de carrera estable, es necesario que tanto los individuos que integran una organización, como la organización misma incorpore

elementos definidos, que González identifica como líneas de carrera, que la conduzcan hacia la obtención de las metas establecidas. De igual forma señala elementos que deben caracterizar a las administraciones públicas y a los gobiernos. para aprovechar las bondades de los sistemas de carrera en beneficio de la sociedad. Propone una serie de elementos que deben incluirse para incorporar en esos sistemas: el recurso de dirección estratégica para contar con directores públicos que trabajen de manera estratégica y sean capaces de tomar decisiones, conducir a los funcionarios que dependan de ellos para implementar las políticas públicas y, que los actos de gobierno se traduzcan en resultados, decisiones y expectativas cumplidas.

Mario Alberto Fócil Ortega y Gustavo Alberto Vera Carmona (La profesionalización de las personas servidores públicos: elemento indispensable para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción) analizan en su trabajo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que aparece a partir de reformas constitucionales en 2015 como el mecanismo sobre el que existen expectativas respecto a su eficacia en el fortalecimiento de prácticas como transparencia, rendición de cuentas, promoción de la legalidad y combate a la corrupción. La explicación de Fócil y Vera abona en la idea de que para que ese sistema pueda operar de manera efectiva, no basta que se hayan promulgado nuevas regulaciones, si no se acompaña de un cambio en el comportamiento de los servidores públicos, las empresas que se relacionan con el gobierno y de los ciudadanos, buscando todos generar un también nuevo clima de confianza. Se requiere que los funcionarios públicos desarrollen nuevas actitudes y competencias, asunto que no está previsto en el marco jurídico del SNA.

Añaden que no se planteó ninguna reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ni se mandató, como parte del sistema anticorrupción, ningún tipo de armonización de las legislaturas locales en esa materia. Los pilares de ese sistema deben sostenerse sobre consideraciones de ética y profesionalización para que se logre fortalecer su importante cometido. No resulta suficiente regular las cualidades técnicas y métodos de selección, si no existe un cabal compromiso con el sentido ético de la función

pública que armonice ambos aspectos: norma y ética. El éxito del SNA está ligado de manera muy directa con la profesionalización puesto que son los servidores públicos que con su trabajo obtendrán los resultados esperados. En el marco del SNA resulta indispensable el relanzamiento de la política de profesionalización para los servidores públicos, para que efectivamente se conviertan en potentes aliados en el combate a la corrupción, siempre teniendo en mente la importancia de la profesionalización en la correlación entre eficacia y combata a la corrupción.

Un enorme desafío que enfrenta el país y el actual gobierno es contar con capital humano capaz de traducir en políticas las aspiraciones sociales, tema que aborda el capítulo de **Alejandro Herrera Macías (Los retos del capital humano en el sector público. Algunas reflexiones en el caso mexicano)**. El presidente López Obrador planteó la necesidad de contar con un gobierno austero, lo que ha significado un importante recorte de plazas y salarios en el sector público, propósito incluso consignado en una ley federal. Si bien la austeridad se entiende como una necesidad de cara a escasez de recursos, en opinión de Herrera Macías no puede volverse un fin en sí misma, si no un medio que ayude a relanzar la economía.

Existe evidencia de países que tienen un desempeño económico mediocre, también lo tienen sus administraciones públicas. Por ello, es necesario pasar del discurso de la austeridad a una mejora en la calidad de la administración pública, lo que presiona para contar con un gobierno profesional y eficaz. Es importante, entonces, también relanzar un servicio profesional para contar con cuerpos profesionales. De ahí la necesidad de que se cuente con una política en materia de capital humano considerando tres aspectos: ético, técnico y gerencial. Esta política fortalecería la profesionalización de la administración pública como una arena de políticas que no deben subordinarse a la de la política; el servidor público debe ser un aliado en la tarea de gobierno con las cualidades y capacidades técnicas, pero también éticas, que guíen su actuación para coadyuvar a satisfacer expectativas y demandas ciudadanas.

Una importante contribución a este número temático de la **RAP** es la que hace **Carlos Matute González (El régimen jurídico de la profesionalización del sector público)** al

examinar desde el punto de vista jurídico la doble legislación normativa que aplica a los funcionarios público y que ha creado zonas de incertidumbre que no han favorecido a su mejor desempeño. El marco de referencias para analizar la función pública incluye estas dos importantes vías normativas, pero también las decisiones que se tomaron para otorgar autonomía y favorecer decisiones que quedaron atrapadas en momentos que pudieron llegar a ser hasta contradictorios: centralización, descentralización, privatización, autonomización constitucional.

Los intentos de profesionalización también quedaron inmersos en esos escenarios que favorecieron decisiones en el sentido de adelgazar el gobierno, desincorporando empresas, otorgando concesiones, subrogando servicios públicos, creando órganos constitucionales autónomos, fortaleciendo la independencia judicial y legislativa y limitando los monopolios estatales, entre otras muchas decisiones que tuvieron un fuerte impacto en la regulación de la función pública. De igual forma se analiza la extensión del concepto función pública en un sentido cada vez más restrictivo de servidor público, al mismo tiempo que se incluye la corresponsabilidad de los particulares, contratistas, subrogados o concesionarios, lo que no ayuda a tener claro el universo sobre el que aplica la normatividad existente. Esto, concluye el autor, dificulta que la vía jurídica se confunda y no logre el equilibrio necesario entre los dos aspectos originales de cualquier función pública: las capacidades técnicas necesarias para hacer compatible cabalmente el perfil con puesto y los derechos laborales, tanto individuales como colectivos.

En el número 150 de la **RAP** también se incluye un apartado con trabajos que no refieren de manera directa al tema de la Profesionalización.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, titula su trabajo **Deontología Jurídica** en el que plantea las distintas formas en las que es necesario identificar los valores y principios que orientan la conducta pública a lo largo del desarrollo político y social del país. Estos valores, de acuerdo con el autor, deben guiar los criterios tanto de los legisladores como de los juzgadores en la creación, aplicación e interpretación del derecho. Como conclusión,

propone un decálogo de consideraciones éticas para el legislador.

Arturo Núñez Jiménez incluye una presentación (**La transformación de la política contemporánea**) que hizo ante las Cortes de Aragón en un Diálogo de especialistas sobre la importancia de la política. La política juega un papel decisivo en la reordenación del mundo, enfatizando la idea de que es el Estado el que puede lograr equilibrar y hasta mitigar las desigualdades sociales producidas por los sistemas sustentados en el dogma neoliberal y en el supuesto de la intervención privilegiada y hasta exclusiva del mercado.

El Servicio Profesional de Carrera en la transformación de la vida social y estatal

Ricardo Uvalle Berrones*

Resumen. Analizar el servicio profesional de carrera en las complejidades del siglo XXI, sobre la base de que son la columna vertebral en la conducción de los Estados contemporáneos, con énfasis en los procesos de gobernar, la dirección pública y la relación de los políticos –el *principal*– con investidura de autoridad y los cuadros meritocráticos –*agentes*– dado que son los factores institucionales que inciden en su desempeño de modo determinante a partir de arreglos políticos e institucionales y la lógica de la gobernanza pública. Se puntualiza que sin aludir a la relación de los políticos y los cuadros meritocráticos en términos de la eficacia directiva que debe potenciarse continuamente por ese binomio, los servicios de carrera son valorizados más por su rendimiento conductual y operativo, cuando en un sentido de Estado, desempeñan un rol crucial por la forma en que las políticas públicas son producidas por la dirección pública a cargo de las entidades de la Administración pública, a fin de que los procesos de gobernar tengan la calidad institucional que demandan las sociedades abiertas.

Palabras clave: Administración pública, ciudadanos, dirección pública, gobernanza pública, proceso de gobernar y servicios de carrera.

* Doctor en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vicepresidente de la Instituto Nacional de Administración Pública.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.

Civil service in the transformation of social and state life

Abstract. To analyze the professional career service in the complexities of the 21st century, on the basis that they are the backbone in the conduct of contemporary states, with emphasis on the processes of governing, public management and the relationship of politicians –the most important–, with investiture of authority and meritocratic corps –agents– given that they are the institutional factors that influence their performance in a decisive way based on political and institutional arrangements and the logic of public governance. It is pointed out that without referring to the relationship of politicians and meritocratic cadres in terms of the managerial effectiveness that must be continually enhanced by that binomial, career services are valued more for their behavioral and operational performance, when in a sense of state, they play a crucial role in the way in which public policies are produced by the public management in charge of public administration entities, so that the governance processes have the institutional quality demanded by open societies.

Keywords: Public administration, citizens, public management, public governance, governance process and career services

Fecha de recepción del artículo: 20-enero-2020

Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

Decía el filósofo Heráclito que “todo fluye”. En efecto, en la vida estatal todo es acción, movimiento y sentido para descubrir las relaciones causales que combinan problemas y soluciones. La vida estatal también es la suma de oportunidades y restricciones que se valoran para dar paso al diseño de sus áreas, al rediseño de sus procesos y al cambio que debe llevarse a cabo cuando asoman los rendimientos decrecientes del quehacer institucional. La vida estatal es el medio para institucionalizar los conflictos, elaborando soluciones para implementar políticas públicas y dotar la vida en comunidad de los bienes y servicios públicos que son requeridos.

En este panorama los medios de gobierno y de la administración pública desempeñan un rol crucial en el cumplimiento de las metas colectivas. Tanto la política (*politics*) como las políticas (*policy*) y la administración pública tienen que asegurar la dotación y distribución de los servicios públicos para atender las necesidades y atenuar las desigualdades sociales. Las administraciones públicas deben de estar dotadas de capacidades de gobierno que permitan superar escollos, procesar problemas, cumplir metas públicas y asegurar que la vida en común sea próspera. Lo que hacen o dejan de hacer las administraciones públicas, tiene costos para la comunidad, lo cual implica que el personal avocado a cumplir las tareas gubernamentales debe caracterizarse por tener capacidades profesionales debidamente acreditadas. En ese caso, los servicios profesionales de carrera, piedra angular de la administración pública, deben ser objeto de revisión para que sean visibilizados en los imperativos de la nueva gobernanza pública, la cual privilegia los procesos de gobernar y la importancia de la dirección pública, categorías expuestas por Luis F. Aguilar Villanueva en diversos trabajos referenciados en el presente artículo.

En condiciones que los gobiernos y las administraciones públicas enfrentan desafíos crecientes, es fundamental revisar las capacidades de los sistemas profesionales de carrera, a partir de vincular su perfil y contenido con los procesos de gobernar. Sin este requisito se corre el riesgo de valorarlos en sí mismos, no como estructura vital en la vida de los Estados y las administraciones públicas. El riesgo de valorar en sí a los servicios profesionales de carrera, consiste en que pueden desconectarse del mundo real dando paso a circunstancias de autoreferencia y evaluación introspectiva que limitan su razón pública, así como el arreglo político que los estructura en el interior de la vida estatal a través de órganos constituidos del Estado que tienen relación directa en este sistema: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Por tanto, es fundamental conectarlos con los procesos de gobernar para evitar que se conviertan en sistemas autopoiesis, es decir, que se produzcan así mismo. La administración pública contemporánea se desarrolla en los marcos de la nueva gobernanza pública, motivo por el cual, tiene como escenarios el tiempo real de las relaciones

de interdependencia, interacción, corresponsabilidad y coproducción de políticas públicas con actores de la sociedad, la economía de mercado y las organizaciones civiles. La administración pública avasalladora, intervencionista y distante, en algunos casos, de la sociedad y sus problemas no es funcional para un mundo abierto e interdependiente.

Por lo expuesto, si la administración pública contemporánea se ubica en las dinámicas de la nueva gobernanza pública, también los servicios profesionales de carrera tienen que ser analizados a luz de esas nuevas realidades en las cuales los procesos de gobernar ocupan un lugar central en términos de la dirección pública que se ha de desarrollar.

El objetivo del trabajo consiste en analizar y fundamentar la importancia de que el servicio profesional de carrera sea valorado en los procesos de gobernar teniendo como eje la dirección pública a cargo de los gobiernos, desde un enfoque de la gobernanza, para evitar que sea concebido como un instrumento abocado únicamente a gestionar el comportamiento y desempeño de los servidores públicos en términos de eficiencia y eficacia, cuando es pieza toral en los procesos de conducción pública, entendidos como procesos en la vida del gobierno y la administración pública.

La hipótesis exploratoria del trabajo se orienta a destacar que sin referencia a los políticos (*principal*) en calidad de autoridades públicas constituidas y los servidores de carrera (*agentes*) tanto los servicios profesionales de carrera, así como los procesos de gobernar y en particular la dirección pública del gobierno, se corre el riesgo de incurrir en un vacío institucional al valorar esos elementos a partir de una visión *caja de herramientas* para solucionar problemas colectivos y menos por el lugar que ocupan en los arreglos político-institucionales que configuran su eficacia y responsabilidad en la lógica de la gobernanza pública, la cual debe acreditarse para mejorar tanto la conducción como el rendimiento efectivo del Estado, a efecto de que cumpla con capacidad directiva los objetivos y metas que necesita la vida productiva de la sociedad.

Para fines de exposición, el enfoque del trabajo es de carácter teórico, normativo y comprensivo

El trabajo se organiza con base en las secciones siguientes: 1) Contexto; 2) Gobernanza y servicio público; 3) El servicio público en los procesos de gobernar; 4) Nuevo perfil del servicio público y servicio público; 5) Balance analítico, y 6) Epílogo.

Contexto

En los tiempos de la globalidad, la sociedad y el Estado articulan relaciones de colaboración, intercambio y cooperación en escalas de complejidad ininterrumpida que dan cuenta de cómo su comportamiento se ha convertido en foco de atención privilegiada por parte de los políticos y administradores de los Estados. Los vínculos entre ambos se intensifican en la medida que el mundo es más abierto, competitivo y regido por la innovación, lo cual genera nuevos patrones de vida que obligan a diseñar e implementar políticas públicas más efectivas y realistas.

Los procesos de gobierno tienen como desafío que deben ser más eficaces, estratégicos y visionarios, tomando en cuenta las realidades interactivas que dan paso a procesos que exigen más efectividad por parte de los gobiernos y las administraciones públicas para abordar y solucionar los problemas colectivos. En este sentido, el servicio público tiene que analizarse a la luz de acontecimientos y problemas que reclaman inventiva para su análisis y solución, en razón de que son un sistema de capacidades de gestión para que los gobiernos se desenvuelvan de modo ágil y versátil al momento de estructurar y procesar las dificultades del quehacer colectivo.

El mundo globalizado es ahora una variable independiente para la vida interna de los países. La dinámica de las relaciones exteriores influye en las políticas que se adoptan con alcance nacional, estadual, comunitario y regional. Los gobiernos tienen como reto que sus capacidades de gestión tienen que ser más certeras para desactivar crisis, calamidades naturales, mutaciones y riesgos que sacuden la vida productiva de las sociedades, los mercados y la vida colectiva en conjunto. Los derroteros de los gobiernos se caracterizan por la vigencia de la incertidumbre, factor que obliga a que el abordaje de las dificultades en la vida cotidiana se haga con base en instrumentos de gestión útiles y eficaces.

Conforme avanza el siglo XXI quedan atrás los estilos de vida que produce la sociedad industrial. Lo relacionado con la certeza, los pronósticos, los cálculos y las proyecciones tienen que revisarse en el marco de realidades mutantes, contradictorias, cambiantes y desafiantes en la sociedad actual.

El mundo industrial finca en la certeza del lenguaje cuantitativo buena parte de sus tesis, conjeturas y afirmaciones. La confianza en el uso de la razón y la deducción parecían suficientes para comprenderlo y explicarlo. Su analogía con el sistema de máquinas genera la confianza en la precisión, la sincronización y la regularidad de los procesos cuando se da paso a la construcción y fundamentación de la realidad. Ésta se elaboraba y reelaboraba con el uso de axiomas y teoremas confiables para el tratamiento de los problemas públicos y en consecuencia, las soluciones que eran objeto de diseño formaban parte de racionalidades universales en términos de convenciones o hipótesis aceptadas por las comunidades académicas y profesionales.

La regularidad de los acontecimientos abona en favor de generar planteamientos que se prolongan en la línea del tiempo para dar lugar a explicaciones prácticamente inmutables y de larga duración. La constante del tiempo de la industrialización se caracteriza por movimientos sincronizados que indican que su relación con los espacios sociales se entendía de manera simétrica.

El mundo industrial sustentado con la regularidad de la vida social, elabora las categorías rutina y certeza (Bauman, 2011: 45), las cuales aluden a pautas cotidianas, sistematizadas y aplicadas con base en racionalidades establecidas de manera *apriorística* y tienen como objetivo, guiar, orientar y evitar el error en la mecánica de los sistemas productivos y sociales. Se acepta en este caso, la posibilidad de no incurrir en el costo de los errores, más aún cuando se trataba del mundo de los gobiernos y las políticas públicas.

Por tanto, la eficiencia gubernamental que se inspira en el campo de la física y la economía, se convierten en el arquetipo para evaluar el desempeño de las oficinas administrativas, tomando en cuenta la racionalidad, medios-fines para

el logro de la regularidad y los estados de equilibrio (Bauman, 2011: 45). Ésta concepción del mundo influye en el desempeño de las administraciones públicas y por tanto, su énfasis en la manipulación del espacio y el tiempo se acredita con ejercicios de planeación, programación y en particular con el control de la actividades burocráticas para cumplir los resultados previstos (Subirats, 201: 2:7). En efecto, es fundamental situar el alcance del servicio público en esas condiciones de regularidad, en las cuales responde a la lógica de lo previsible y la certeza no sólo como reglas a cumplir para ingresar a él, sino para cumplir con el trabajo gubernamental de manera efectiva y con apego a las normas, procedimientos, manuales y reglas que racionalizaban de manera *ex ante*, la certeza de que las guías establecidas eran garantía para cumplir las tareas encomendadas sin desvíos ni desperdicio del tiempo y los recursos.

En este caso, la organización más desarrollada de la racionalidad administrativa y burocrática es el tipo ideal de Max Weber, denominado administración legal y burocrática (Abellán, 2007: 69). La burocracia apta, calificada, profesional, regular (Weber, 1946, 1999: 117) eficiente la entiende bajo la categoría “tipo ideal” no en el sentido de desear un mundo impecable del quehacer administrativo, sino fundando en el recurso de la heurística y construido sobre la base de atributos descubiertos en la racionalidad histórica del Estado moderno. Esa forma de administración legal y burocrática se convierte en el arquetipo más influyente para construir los servicios profesionales de carrera modernos. Es el punto de partida para identificar en el sentido ontológico de la vida estatal, que es la administración pública moderna (Koselleck, 2012: 34-35) que lo estructura, a partir de fijar reglas formales de organización, estructura y eficiencia para cumplir las funciones públicas del Estado moderno.

El ser administrativo del Estado se concibe como un sistema de órganos, titulares, reglas, funciones, oficinas, jurisdicciones, relaciones de mando, disciplina y acatamiento integrados por funcionarios que ocupan los cargos administrativos con su capacidad de trabajo meritocrática y regidos por la autoridad burocrática (Weber, 1946, 1999: 118). El trabajo a desarrollar exige el uso de métodos y procedimientos orientados a sistematizar

el manejo de los expedientes, racionalizar el quehacer de las oficinas administrativas y dotar al Estado de una funcionalidad burocrática con alta eficiencia de operación. Quedan prohibidas en esa línea las posturas políticas o partidistas, dado que rompen el compromiso imparcial que debe tener el gobierno con apego al interés público, es decir, de gobernar para todos con sentido de lo público y de la vida pública.

Lo autorizado consiste en que se reconoce la pasión por el trabajo gubernamental estructurado en una lógica administrativa neutral, distante de valoraciones, emociones y preferencias subjetivas. La objetividad administrativa más consolidada deviene del saber técnico que se origina con el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología para que los servidores públicos no tengan más referente que las exigencias del cargo administrativo y el cumplimiento de la legalidad.

Ninguna valoración contraria a la lógica de la racionalidad administrativa es permitida en el seno del Estado moderno, cuando se trata de asegurar que su actividad tiene que descansar en administradores entregados plenamente a los deberes de la tarea burocrática. El cargo administrativo más desarrollado tiene su advenimiento y desarrollo en la burocracia profesional, entendida como la suma de servidores públicos que, con apego a las normas, reglas y procedimientos formales, dan vida a la administración del Estado sobre la base de la autoridad, la disciplina, la jerarquía, la obediencia y la eficiencia.

El desempeño de la burocracia profesional es fundamental para que las tareas del Estado se cumplan de manera metódica. El perfil de la burocracia es dado por una composición de servidores públicos con alta calificación profesional, versados para llevar a cabo el abordaje y la solución de los problemas públicos con apego a la lógica de los procedimientos. Es una burocracia que se convierte en el pilar de la vida estatal y los servidores públicos que la integran se adhieren a los principios, reglas y valores para erigirse en actores que tienen lealtad a toda prueba a la hora de defender los intereses primordiales del Estado, vinculados con su pervivencia y conservación.

De ese modo, el servicio público que se desarrolla desde esta perspectiva, da cuenta de servidores públicos aptos para cumplir los valores, objetivos y metas que el Estado asume por cuanto compromisos en relación con la sociedad y la economía de mercado. La expectativa de un servicio público con alta calificación es la pauta para definir la profesionalización de la carrera administrativa como garantía de continuidad, certidumbre y racionalidad, a fin de asegurar al Estado regularidad ante los cambios políticos que dan favores a la competencia partidista y electoral.

La burocracia del Estado moderno es, por tanto, un cuerpo de servidores públicos formados en las instituciones universitarias, que dominan diversos saberes del gobierno y acreditan sistemas de aptitud para garantizar que sus tareas se cumplan de manera puntual y efectiva. La visión de una burocracia consolidada es la puerta de entrada para formar los sistemas de profesionalización en el mundo moderno los cuales tienen su propia historia, lenguaje, onomasiología, semántica (Koselleck, 2012: 32-33)

La secuencia de esos sistemas se extiende a diversas áreas geográficas hasta constituirse en un conjunto de capacidades de dirección y operación. Por ello, la profesionalización da cauce a un sistema de aptitudes formalizadas y acreditadas en la categoría carrera administrativa. Es pues, un modo de estructurar valores, saberes, técnicas, destrezas y modalidades de operación, además de tomar en cuenta no sólo la importancia de las leyes, sino también la necesidad de modificar costumbres, cultura y rutinas (Heredia, 2018:66) en el seno de los cuerpos administrativos. Lo expuesto da cuenta del paradigma que sustenta la carrera administrativa en un ángulo más valorativo, estructural y de compromiso con la vida estatal que corresponde al desarrollo de la sociedad industrial. Se trata de una etapa importante, que conecta la carrera administrativa con el significado de la gobernanza intervencionista.

Gobernanza y servicio público

En el horizonte del siglo XXI, los Estados modifican su relación con la sociedad, los mercados y la vida pública en su conjunto. El agotamiento de las políticas intervencionistas que tuvieron éxito particularmente durante la etapa del

capitalismo dorado (1945-1975), empieza a tener problemas de gestión en la medida que la vida productiva y social acelera los tiempos de la globalidad de manera intensa. Los ochenta son años en los cuales el éxito de los Estados de bienestar acusa problemas de operación que generan el agotamiento de la gobernanza intervencionista.

Lo relacionado con los costos, los presupuestos y la justificación de las políticas gubernamentales no tiene ya la funcionalidad que en el pasado permite impulsar mejores condiciones de vida al amparo del corporativismo, las políticas de bienestar y la seguridad social, con apoyo en la fórmula institucional que permite el arreglo entre el Estado, los empresarios y los trabajadores a través del corporativismo político.

La tarea de gobernar cumple con el logro de metas colectivas que favorecen un desempeño eficaz de la economía de mercado en términos de lograr tanto el crecimiento como el desarrollo económicos. La distribución de los beneficios es la pauta que acredita políticas que incentivan la vida del capital y el trabajo en razón de ventajas que favorecen las condiciones de vida. Los setenta, sin embargo, son años en los cuales el declive de la capacidad estatal se acentúa.

El paradigma de los Estados rectores, promotores e intervencionistas empieza a decrecer y de esa manera las condiciones de la vida productiva resienten los efectos del endeudamiento interno y externo, la sobrecarga de demandas sociales, así como la crisis fiscal. El auge de los “Estados solitarios” para conseguir la prosperidad decae y de esa manera lo que antes era prosperidad y calidad de vida se convierte en un sistema de rendimientos decrecientes que anuncian la ineffectividad de los propios Estados.

El Estado, en consecuencia, incurre en déficit de capacidades efectivas de operación-rutinización, improductividad, lentitud, formalismo, trámites bizantinos y políticas en favor de la demanda, no de la oferta de bienes y servicios—es correlativa al estilo de gobierno adoptado desde la posguerra. De este modo, la gobernanza intervencionista toca fondo desde el momento en que la crisis que la genera no se revierte. Los “Estados solitarios” que en otros momentos fueron efectivos, no tienen condiciones y medios

para seguir como locomotoras del bienestar. Sus costos de operación se encarecen, los efectos de esa situación se trasladan a la vida productiva y los políticos de corte keynesiano, junto con las burocracias que se encargaban de la operación de los sistemas administrativos no logran salir adelante ante la caída de la efectividad funcional.

Sobreviene, en consecuencia, la crisis de gestión de las políticas gubernamentales, lo cual anuncia que el mundo de la modernidad ingresaba a otra etapa de su desarrollo: la aceleración de la globalidad con el uso creciente de la electrónica, los materiales digitales y la intensificación de sistemas tecnológicos que tiene en la década de los noventa el mejor momento de su despegue. Los materiales como el acero, el carbón, el petróleo no son las materias primas básicas para producir en escala ascendente el valor económico. La etapa de la industrialización es reemplazada por la posmodernidad, la cual tiene su desarrollo con la utilización de los medios digitales.

Los tiempos de la sociedad en dos fases –industrialización y posmodernidad– son indicativos de que los modos de gobernar y administrar no quedan al margen de esos cambios. El binomio gobierno-gobernanza que sustenta el intervencionismo es objeto de modificación. En este caso, el gobierno en el Estado del bienestar es más intervencionista y su estilo de gobernanza más de rectoría, supremacía y control vertical de los procesos. En esa línea, la administración pública es más piramidal, con interacción de baja escala, más imperativa y por tanto, genera más políticas de arriba hacia abajo.

El servicio público que hace posible la administración de las políticas gubernamentales, responde a la lógica de la economía de la demanda, no tanto de la economía de la oferta. Lo que realizaba es con apego a los planes y políticas que dictan las decisiones de los políticos y por tal motivo, sin enajenar su autonomía, la suma de resultados que se conseguían, tienen el sello de cómo la administración y la burocracia son los pivotes del crecimiento y el desarrollo económico. En este caso, el Estado del bienestar es el ámbito en el cual los servidores de carrera tienen en sus manos el diseño, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales.

En consecuencia, se da un estilo de vida caracterizado por la funcionalidad de las políticas gubernamentales avasalladoras, expansivas e intervencionistas que acentúan el papel del Estado de manera dominante frente a los individuos, las organizaciones sociales y la economía de mercado. Se perfila de ese modo la gobernanza intervencionista, en la cual la sociedad tiene un papel de menor intensidad en la vida productiva.

Los ochenta son el tiempo en que las burocracias y las administraciones públicas que otrora eran protagónicas en las actividades del desarrollo económico y social, pasan a un segundo plano en la visión de la nueva gobernanza que focaliza que el Estado magnificado no es funcional para sociedades cada vez más abiertas que luchan por la libertad económica, la participación en los asuntos públicos, así como el cuestionamiento más activo de los ciudadanos en cuanto al desempeño de los gobiernos. Esto significa que la derrota electoral de los keynesianos en países como Australia, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido, Nueva Zelanda se da en el interregno de la modernidad “sólida” y la modernidad “líquida” (Bauman,2011:53), dando como resultado, la caída de los regímenes ‘comunistas’. Los llamados grupos “neoconservadores” que proclaman políticas liberales, así como más sociedad y menos Estado, ganan de manera pacífica y competitiva el poder e inician reestructuraciones en el nivel de los cuadros burocráticos, revisando a fondo el papel que los servidores públicos estaban llevando a cabo en lo que concierne a las políticas públicas y la administración de los servicios públicos.

En el esquema de la nueva gobernanza, no es casual que la Nueva Gestión Pública emerja como un movimiento (Pardo, 2019: 199) que postula modificar tanto el rol como la organización y estructura de los aparatos burocráticos para eliminar los efectos perniciosos del centralismo, la improductividad, la lentitud y la obsolescencia- del estatismo. Introduce el enfoque del *principal y el agente* para mejorar, vigilar y controlar a las burocracias, cuestionadas por las fallas de gestión pública En un planteamiento audaz y pragmático, sostiene que los dos actores responsables de la conducción del Estado son los políticos –*principal*– y los agentes –*servidores públicos*– y en consecuencia, es importante revisar su vínculo de manera acuciosa, dado

que es fundamental para valorar mejor el desempeño de las instituciones administrativas.

Por primera vez se descorre el velo que encubre la interacción de los políticos con los servidores públicos para destacar que ahí se localiza el epicentro de las fallas del gobierno, considerando entre otros elementos, las asimetrías de la información, el conservadurismo dinámico, la falta de innovación, la no neutralidad política de los servidores públicos en el ejercicio del cargo administrativo, el uso político del presupuesto público, el diseño de políticas públicas clientelares, políticas e incluso partidistas, así como la existencia de áreas, organismos y funciones que no se justifican, ocasionado deterioro e ineficiencia en el desempeño de los Estados (Pardo, 2019: 199).

La Nueva Gestión Pública ajusta a la baja (Pardo, 2019: 199) el tamaño, la operación y el alcance de las burocracias gubernamentales, así como una mayor vigilancia de los políticos sobre éstas, adoptando entre otros elementos, los indicadores de medición, la aplicación de la tecnología en las operaciones administrativas y la evaluación del desempeño. Se proclama la Nueva Gestión Pública como estrategia *posburocrática* (Barzelay, 1998: 173), aplicando categorías administrativas del sector privado para llevar a cabo la revisión del radio de acción del Estado en la economía, así como intensificar la política de privatización para bajar los costos de transacción y operación en el Estado, eliminando plazas del servicio público que no tienen justificación.

Opta a la vez, por los contratos de desempeño para disminuir la influencia del personal del servicio civil de carrera en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se abre de esa manera, la opción para contratar personal público que, en condiciones de administrar con libertad gerencial las oficinas administrativas, tuviera en sus manos la dirección y operación del el gobierno con esquemas competitivos que permitan sacudir las inercias que se forman en la vida de los sistemas administrativos.

Con la Nueva Gestión Pública, el servicio público de carrera es puesto bajo la óptica de tres elementos medulares: 1) Su diseño en cuanto que formaliza la relación del *principal y el agente* para no dejarlo únicamente en la fase instrumental;

2) Los incentivos a considerar para que el servidor público no se ciña más a las reglas estrictas del sistema de la burocracia concebida por Weber, y 3) Los controles referidos a vigilar y dar seguimiento al trabajo desarrollado no sólo con criterios técnicos, sino políticos, revisando la lógica de los diseños institucionales.

El servicio público desde la visión de la Nueva Gestión Pública centra la atención en el quehacer de las tareas administrativas con base en: 1) La innovación de los procesos, procedimientos y sistemas para articular costos y efectividad en el balance del desempeño institucional; 2) La utilización de la técnica costo/beneficio a fin de valorar la justificación de las políticas públicas en cuanto al uso de los recursos públicos; 3) El valor agregado incorporando al trabajo inicial elementos fincados en el conocimiento y el uso de la tecnología; 4) La adaptación a las condiciones cambiantes del medio ambiente interno y externo; 5) La productividad que es propia de la innovación y la eficacia para aprovechar tiempos y recursos; 6) La medición del desempeño para identificar con objetividad el rendimiento de las actividades administrativas; 7) La reducción de la asimetría de la información para evitar costos innecesarios en la toma de las decisiones y los procesos de implementación de políticas, en particular, entre el *principal y el agente*; 8) La deliberación y la argumentación para no ceñirse exclusivamente a la lógica procedimental para dar paso al intercambio de ideas, el análisis y la sustentabilidad de las propuestas; 9) La vinculación entre costos, procesos, productos y resultados a fin de valorar con mejores elementos el desempeño de las oficinas administrativas y 10) La aplicación de los procesos de simplificación administrativa para romper la triangulación de actividades y procesos.

El servicio público en los procesos de gobernar

Los tiempos contemporáneos se caracterizan por registrar acontecimientos, hechos, problemas y exigencias de solución de modo más efectivo. La vida de los Estados no se explica únicamente en razón de su comportamiento doméstico, es decir, en el interior de sus fronteras, sino que los factores externos juegan un papel fundamental en los procesos de gobernar. Los ritmos y la velocidad de la globalidad son puntos a destacar de manera prioritaria,

dado que la misma da cauce a los procesos no sólo de apertura y liberalización, sino también de innovación, la cual no tiene punto de reposo ni tampoco fecha de término.

La vida de la sociedad y el Estado transitan por la suma de problemas que exigen de su atención y cooperación para darles respuesta efectiva. En consecuencia, hay que revisar el patrón de la gobernanza de cara a un mundo en procesos de transformación, lo cual implica que los métodos y la capacidad de gobernar deben ser objeto de reformulación, incluso de reinención.

Si la democracia alude en un sus ámbitos de funcionamiento a quién debe gobernar y quién controlar el poder, otro ámbito indiscutible a valorar es el relativo al proceso de gobernar, el cual exige perfiles, requisitos y pericias que tienen su origen en el modo en que los gobiernos deciden llevar a cabo la dirección de la sociedad. El proceso de gobernar que corresponde a la sociedad industrial, convierte a la eficiencia de la administración pública y el ingreso al servicio público en la clave de su longevidad y eficacia. Las categorías centrales para esa tarea son racionalidad administrativa, eficiencia y eficacia con sentido más técnico que de diseño institucional.

Por su parte, las categorías medulares de la Nueva Gestión Pública se agrupan en costos, eficiencia, eficacia, medición, producto, valor, servicio, pero sin aludir a la importancia del proceso de gobernar ni de la dirección de las organizaciones del sector público. La gobernanza en cambio, da la posibilidad de recuperar el proceso de gobernar desde el momento que alude no sólo al gobierno de la sociedad, sino al gobierno con la sociedad (Aguilar, 2019:31). Esto implica considerar que las tareas del servicio público no obstante su meritocracia, regularidad y evaluación, no puede quedarse ancladas en la visión de su organización y estructuras, sino que debe incursionar además, por los derroteros de cómo formular las decisiones y acciones de gobierno no desde una visión introspectiva, sino interactuante con los actores y problemas de la sociedad.

El diseño de los servicios profesionales de carrera le confiere importancia a las normas que los crean, así como a los procesos que los sustentan y las estrategias que los

implementan (Winter, 2018: 78). No obstante, su sentido en el tiempo no puede ser lineal, sino que debe transformarse a partir de valorar categorías como gobernar, proceso de gobernar, el gobierno del gobierno y el gobierno corporativo (Aguilar, 2013, 2019). Todo esto da lugar a un planteamiento plurifuncional de su razón de ser, con objeto de que sean considerados piezas base en el modo en que funcionan los gobiernos en la exigencias de la gobernanza democrática.

En los tiempos actuales, los gobiernos tienen dificultades para conseguir resultados eficientes en una sociedad que, como la contemporánea, tiene espacios públicos diversos donde se visibilizan los problemas colectivos como las movilizaciones, las protestas, las luchas y los reclamos incesantes hacia las autoridades constituidas, así como del orden institucional que combina valores, expectativas, reglas e instancias que hacen posible su operación. A los viejos problemas públicos como las epidemias, las pandemias, la pobreza, las pensiones y los planes de retiro, las redes de protección social, se suman otros relacionados con la vigencia de los derechos humanos en el renglón de la igualdad y el rechazo contra la exclusión social política y económica, la lucha contra la discriminación, los derechos de género, las migraciones, las personas con capacidades diferentes, el daño a los ecosistemas y la desertificación del planeta.

Todo ello obliga a revisar de manera cuidadosa los perfiles que integran los cuadros políticos y directivos de los gobiernos. La sabiduría centralizada en el “axioma” de que las cabezas ‘lo saben todo”, se desmorona en ocasiones en la realidad entendida como problema, crisis, desafío y obsolescencia. Las políticas y los programas de los gobiernos no se deciden por sí mismos, sino que exigen conocimiento, factibilidad, análisis, argumentación y propuesta. Éstos elementos enlazan al *principal y el agente* (Boorsma1997:169-170, Sitigliz,2002:12) dado que son el eje del proceso de gobernar y los responsables de evitar la insuficiencia directiva del gobierno (Aguilar, 2019:25).

En consecuencia, son las dos piezas de las cuales depende en buena medida la felicidad o infelicidad de los habitantes y ciudadanos, la prosperidad o la penuria de las personas, así como las opciones de desarrollo individual y colectivo. En razón de lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos, los

países se desarrollan o estancan, progresan o involucionan. Tan importante es el perfil informado, analítico y argumentado en la toma de las decisiones públicas a cargo de políticos electos mediante el voto democrático, como el sistema de implementación a cargo de servidores públicos que se encargan de cumplir los objetivos y metas de las políticas públicas, dado que se ponen a prueba el conjunto de habilidades y pericias que hacen factible la concreción de las propias políticas públicas.

Por consiguiente, el proceso de gobernar es la piedra de toque para revisar las capacidades directivas en los gobiernos, las cuales son producto de lo que decide el *principal* y lo que cumple el *agente*. Sin aludir (Aguilar, 2019: 25) al *principal* y al *agente*, el proceso de gobernar y sus diversas fases directivas estarán incompletas, con el riesgo de que los errores, fallas e insuficiencias del mismo desembocan en costos y daños que las sociedades resienten de manera estructural, sobre todo en los procesos de dirección en el sector público desde la perspectiva de la gobernanza.

Siguiendo el pensamiento pulcro de Luis F. Aguilar Villanueva, el proceso de gobernar desde la óptica de la dirección pública, necesita sustentarse en el desempeño con calidad institucional. Ello implica que los servicios profesionales de carrera producen estudios, diagnósticos, soluciones y propuestas, pero no tienen el rango para tomar decisiones desde la cúpula política. Lo importante en este caso, es que las cabezas de los procesos de gobernar también tengan la capacidad directiva para dejar atrás la improvisación a la hora de orientar, instruir y tomar las decisiones.

La conducción del Estado es asunto de la mayor relevancia. No admite improvisación, aproximaciones, ni intuiciones. Reclama en cambio, conocimiento útil para analizar y decidir lo qué debe hacerse, de qué modo y quién en la cadena de responsabilidad asume el compromiso de enfrentar escollos y adoptar soluciones. La conducción del Estado descansa en los cuadros del servicio público, dado que son el núcleo vinculado la decisión, el impulso y la coordinación de las tareas de interés colectivo. Ello implica que desempeña una función vital para la vida colectiva, razón por la cual, los perfiles directivos deben ser idóneos tanto para decidir como cumplir las políticas públicas.

Centrar la atención en los cuadros de directivos de operación, descuidando la capacidad directiva del Estado genera zonas de riesgo por cuanto al modo en que se decide cumplir los objetivos y metas de la vida colectiva con la intervención de la administración pública. El proceso de gobernar significa que las instituciones, las normas, los procedimientos, las atribuciones, los tramos de responsabilidad, así como los ámbitos de decisión y operación han de conjugarse para dar vida al sentido y justificación de las decisiones y políticas que se adoptan para incentivar la vida económica, social y productiva, mediante los procesos de dirección pública (Aguilar, 2019: 52).

Es también la combinación de opciones que hacen factible las rutas de dirección que han de seguir los responsables de las decisiones estratégicas con base en agendas, tiempos, respuestas y objetivos a cumplir. Hoy el problema de los gobiernos no estriba únicamente en valorar su organización, estructuras y procedimientos, sino en revisar el contenido de sus decisiones, la calidad de la argumentación formulada, el análisis de factibilidad de las políticas y la visión que se tiene para elegir entre opciones en competencia.

Los gobiernos son instituciones diseñadas para solucionar problemas, tomando en cuenta recursos escasos, demandas en competencia y opciones de política pública. Tienen como misión el manejo del conflicto, estimular los intercambios económicos, incidir en la distribución de los beneficios sociales y lograr que tanto la gobernabilidad como la gobernanza se articulen en favor de un sistema de correlación de fuerzas estable y efectivo.

La materia de gobierno –en su sentido axiológico, político, social, técnico, tecnológico, financiero, presupuestal, estratégico– en la modalidad de problemas y soluciones concatenadas que deben procesarse con recursos institucionales, reclaman que los cuadros de dirección estratégica en el plano político, así como los cuadros de dirección media, estén a la altura de los desafíos a encarar en el corto, mediano y largo plazos, en un etapa de vida que es la combinación simultánea de oportunidades, restricciones, desventajas, incertidumbre que, por lo mismo, exige soluciones factibles para superar obstáculos y carencias de tipo colectivo.

El proceso de gobernar exige inventiva, visión y decisiones idóneas para hacer frente a problemas que demandan soluciones con sustentación rigurosa y factibilidad acreditada en un mundo cambiante, que desafía la capacidad instalada de las instituciones administrativas y gubernamentales. El proceso de gobernar en los tiempos actuales tiene como referente las dinámicas de la gobernanza (Aguilar, 2013: 227), lo cual plantea que los gobiernos son ahora instituciones que han de dirigir con eficacia la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad, tomando en cuenta que las sociedades abiertas tienen inteligencia colectiva para hacer no sólo diagnósticos, sino estructurar propuestas efectivas de política pública. En consecuencia, emerge un panorama en el cual los gobiernos tienen que desenvolverse a través de sus capacidades institucionales e incorporar las que corresponden a la sociedad, el mercado y la vida social hacia el plano de las decisiones estratégicas de carácter público.

Los gobiernos no tienen tiempo ni oportunidad para retornar a la omnipotencia, menos en espacios públicos activos, contestatarios, críticos, informados y participativos. Los costos de la omnipotencia son altos, ineficientes y provocan daño inevitable a la sociedad, los ciudadanos y la economía, más aún cuando sobrevienen las crisis de gestión. Tampoco pueden los gobiernos desempeñarse como instituciones omniscientes en comunidades que descubren que no hay monopolio de los temas, asuntos, problemas y soluciones públicas, los cuales conciernen a los diversos públicos que integran las sociedades abiertas y liberales.

Por tanto, es inconsecuente por parte del gobierno, pretender avasallar a los ciudadanos y las organizaciones civiles con planes y políticas injustificados que saturaron el espacio de lo público e inhibieron la vida privada hasta disminuir los rendimientos institucionales de la vida colectiva. Los gobiernos tienen ahora mayor correlación de movimientos con las sociedades abiertas, interactivas, que reclaman libertad no sólo para ser socios del propio gobierno en materia de política pública, sino para exigirle y evaluarlo en lo que realiza con apego a la rendición de cuentas.

En este caso, los gobiernos han dejado de ser “cajas negras” –inaccesibles a los ciudadanos– y a la luz de la

transparencia (Uvalle, 2029: 103) y la rendición de cuentas (Schedler, 2005: 14), tienen que acreditar su cercanía y responsabilidad ante los públicos de la sociedad y la opinión pública. La categoría proceso de gobernar es punto de partida para situar el compromiso de los servidores públicos con los senderos de la vida productiva. Los servidores públicos tienen que superar la visión actual de los servicios de carrera ortodoxos, a fin de estar a la altura de los acontecimientos y derroteros propios de la globalidad, para no anclarse en los estilos unilaterales (Aguilar, 2013: 229) de la administración pública y en cambio aporten ideas para que sea valorada en su interacción con los ciudadanos y el mercado.

Sin renunciar al valor de la meritocracia y la evaluación, los servicios profesionales de carrera deben replantearse en la lógica de los procesos de gobernar que no son estatuas de sal, es decir, que permanecen sin asumir mayores compromisos con la innovación, la creatividad y la búsqueda de respuestas no convencionales hacia los problemas colectivos. Los movimientos de los gobiernos son ininterrumpidos, lo cual significa que no tienen punto de reposo ni compás de espera atemporales para detener las decisiones y acciones públicas.

Los procesos de gobernar son el marco de actuación de los servidores públicos, tanto de los que toman decisiones estratégicas como de los encargados de llevar a cabo su implementación. No es suficiente el dominio de los saberes técnicos aplicados para racionalizar los problemas y diseñar las soluciones, dado que en lo fundamental se relacionan con el cumplimiento de las rutinas. Los procesos de gobernar necesitan revitalizarse con aportaciones que fortalezcan la capacidad directiva y operativa a partir de una mejor comunicación entre el *principal* y el *agente*, dado que son binomio esencial para ubicar actividades, operaciones y procedimientos en el universo del quehacer estatal. De otra manera los procesos de gobernar continuarán con pautas de regularidad, sin considerar las transformaciones que influyen en la dirección contemporánea de los Estados.

El servicio público en este caso, tiene que ser un sistema creativo de propuestas y soluciones que centren su eficacia en el proceso de gobernar y no quedarse en la administración de su propias reglas que prescriben su modo de funcionar.

El proceso de gobernar en su faceta directiva pública, es importante desde el momento que se encarga de considerar para la toma de las decisiones, los valores, principios, reglas, así como el contenido –justificación, objetivos, metas- de las políticas públicas. No se ciñe únicamente a lo procedimental, las rutinas, las guías, los manuales y las reglas de operación que, sin negar su importancia, están diseñadas para que se cumplan en tiempo y forma, pero no abren la posibilidad de vincularse con el contenido de la materia de gobierno que es medular para la categoría proceso de gobernar con el concurso de la Administración pública, en lo cual destacan los procesos directivos (Aguilar, 2019:50)

La materia de gobierno –agendas, códigos, datos, decisiones, decretos, estatutos, circulares, estrategias, información, informes, leyes, políticas, presupuestos, programas, reglamentos, servicios, tecnologías- se organiza en áreas diferenciadas, especializadas, interconectadas y correlacionadas que interactúan con carencias, demandas, exigencias, problemas, soluciones, estrategias y líneas de acción que tienen la sociedad, los mercados y los ciudadanos, que exige en su tratamiento esté a cargo saberes profesionales a fin de estructurar su operación conforme a planes, programas y políticas públicas. La materia de gobierno desde el mirador de la gobernabilidad y la gobernanza (Jiménez, 71: 2008) es referente para que el proceso de gobernar sea entendido como un asunto de expertos con alta calificación profesional, pero que también exige a los cuadros políticos dirigentes tener el conocimiento directivo que acredite su visión de la vida política, económica y social con apoyo de datos y evidencias que permitan tomar decisiones responsables, eficientes y sujetas a la rendición de cuentas en cuanto que el *principal* y el *agente* deben responder ante terceros por lo que realizan en materia de políticas y servicios públicos.

La materia de gobierno es medular para comprender y exigir que no sólo los cuadros directivos medios deben estar integrados por personal con calificación profesional de calidad, sino que se debe focalizar también en los cuadros de decisión política al nivel de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Ministros, directivos de empresas y organismos que producen bienes y servicios. Lo que se denomina gabinete (Valadés, 2003: 5-26) responde a los

regímenes presidencialistas y parlamentarios, además de ser el nivel de decisión que debe ser entendido en los sitios que encabezan y coordinan los Presidentes de la República y los Primeros Ministros, los cuales son electos por los ciudadanos para que se asuman como los titulares de la administración pública. El modo de gobernar a la administración pública, es asunto toral en el cual los altos directivos tienen a su cargo las entidades que la regulan (Aguilar, 2019: 26)

El *principal* en este caso, no debe ser más una personalidad que tenga conocimiento elemental sobre la materia de gobierno, sino que debe acreditar el conocimiento especializado y versado que le permita a la vez, seleccionar a los *agentes* con mejor preparación y calificación profesional para el desempeño de las tareas administrativas que se desarrollan en los procesos de gobernar.

Nuevo perfil del servicio público

En sentido nítido, la dirección de los Estados tiene como pivote la conducción de la administración pública por ser la esfera más activa que hace factible no sólo tomar decisiones, sino que se cumplan con eficacia con el concurso de los servidores públicos. La esfera del Poder Ejecutivo, en una posición de atribuciones, responsabilidades y estrategias de operación e importancia en la normas jurídicas que son propias del Estado de derecho, se relaciona con la actividad material que desarrolla el Estado y en esa perspectiva, la administración pública asume el compromiso de confeccionar, estructurar e implementar las políticas públicas y los servicios públicos sobre la lógica de una nueva gobernanza pública (Aguilar, 2029: 34), que resalta las nuevas interacciones del gobierno con la sociedad actual.

La administración pública no es únicamente estructura o actividad sujeta a jerarquías, disciplina, líneas de mando y coordinación imperativa, sino el espacio en el cual se prepara, analiza, justifica, argumenta y decide lo que en materia de políticas y servicios públicos debe cumplirse. Este no es un ejercicio de carácter obvio ni evidente que desarrolla, sino que desde el enfoque de la gobernanza “el proceso directivo de los distintos organismos que la integran”, contribuye a entender al sector público en

palabras de Luis F. Aguilar como “la gobernanza del sector público” (Aguilar, 2019: 17).

Desde esta perspectiva, el servicio público no debe quedar aislado de la nueva forma de enfocar la dirección de la administración pública, pues daría paso a la reproducción de posturas ortodoxas, heterodoxas incluso, pero sin girar hacia los derroteros de la innovación que exigen ir más allá de convenciones o reglas diseñadas para otros momentos y tiempos.

El servicio público del milenio en curso debe ser entendido para su mejor desarrollo en dos ejes base: la relación *principal* y *agente* y la ubicación que les corresponde en la dirección de la administración pública. Sin esos referentes se corre el riesgo de revisarlo en sí mismo y no de cara a la innovación y los procesos de la gobernanza en el sector público. Por tanto, la administración pública tiene que privilegiarse para este fin como unidad de referencia central, dado que en su seno se registran los aciertos y los errores, el curso seguido por los planes, programas y políticas, las causas que originan las deficiencias de los mismos, las reformas de que ha sido objeto en diversos momentos de la vida estatal y social, la necesidad de erradicar lo impracticable, lo defectuoso, lo perjudicial, incluso lo defectuoso de sus procesos que son fruto de decisiones y resultados.

La historia viviente de la administración pública se produce no sólo con la intervención de los servidores públicos de los niveles directivos medios, sino también con las cabezas que ocupan la titularidad de las Secretarías o los ministerios de Estado, es decir, por los políticos *–principal–* en su rol directivo del Estado. La historia viviente de la administración pública es la evidencia de que los procesos de dirección que la sustentan, no son obra del “espíritu humano” como diría Hegel, sino de acciones materiales preparadas por decisores y los cuerpos de implementación, es decir, el *principal* y el *agente*.

Con base en lo expuesto, los servicios profesionales de carrera en la administración pública son determinantes para hacer factible el cumplimiento de los objetivos del gobierno. En el tiempo del siglo XXI han de ser la conjugación exitosa de: 1) El espíritu prusiano que es su

origen profesional para salvaguardar con fines del trabajo disciplinado, regular, rutinario y eficaz la razón de Estado, integrada por los intereses vitales del Estado (Weber, 1989: 25); 2) Comprometidos con los valores que el Estado de derecho encara su preservación como el orden, la paz, la gobernación, la justicia y la fiscalidad, así como con los valores de la *constitucionalidad*, la igualdad, la legalidad, la libertad y la rendición de cuentas, y 3) Incorporar los desarrollos de la ciencia y la tecnología hasta conformar un sistema de gobierno inteligente que sea consecuente con el desenvolvimiento de las sociedades abiertas, la economía de mercado y la velocidad de innovación organizacional que los Estados deben aprender, asimilar y procesar sin demoras.

Los servicios profesionales de carrera, valorando su lugar importante en los procesos de gobernar, así como en los procesos de la dirección pública, han de revisar su sistema de respuestas para no anclarse en el pensamiento lineal, determinista y exhaustivo que trabaja más con elementos de demostración, no de argumentación esclarecedora que es el resultado de analizar y comprender las relaciones causales de los problemas públicos. Las dinámicas del mundo en el milenio actual exigen que los gobiernos sean menos reactivos y más proactivos en la solución de los problemas, que tiendan a soluciones innovadoras, no sólo a soluciones prescriptivas; su aportación a la vida pública tiene que ser produciendo valor agregado, no sólo soluciones convencionales, estandarizadas e incluso rutinizadas.

Consecuentemente, la administración pública contemporánea tiene que entenderse en el mundo de la democracia como forma de gobierno, los controles interinstitucionales, la innovación y la rendición de cuentas. Debe, por tanto, tener un perfil de: 1) Interlocución eficaz con los diferentes grupos de la sociedad, el mercado y la opinión pública; 2) Acentuar la comunicación con la sociedad y los ciudadanos de manera dialógica; 3) Formalizar las políticas de corresponsabilidad que articulan la capacidad instalada de los gobiernos y la sociedad; 4) Intensificar las relaciones interorganizacionales que incentivan la cooperación y la coordinación de las actividades; 5) Intensificar las relaciones interinstitucionales que engarzan ámbitos de gobierno, áreas administrativas y de las políticas intergubernamentales; 6) Fortalecer el trabajo en equipo con carácter trans-

disciplinario; 7) Ser objeto de certificación periódica; 8) Mejorar sustancialmente la dirección pública de alto calibre; 9) Incursionar más por la senda de los argumentos y 10) Mejorar la calidad de los servicios públicos que son el medio para que los ciudadanos y la sociedad reciban los beneficios de las políticas públicas, evitando que padezcan sus deficiencias o errores en las fases del diseño y la implementación.

Es fundamental, en consecuencia, dar origen a un sistema de alta dirección pública para mejorar los sistemas de desempeño de la administración pública en los términos siguientes: 1) Incentivar el trabajo colaborativo a través de más conversación y diálogo para evitar la existencia de silos o feudos administrativos que dan lugar a la fragmentación de los sistemas administrativos; 2) Rediseñarlos con capacidades óptimas para lidiar la complejidad interactiva dada por el binomio ciudadanos-gobierno; 3) Que distingan entre datos, información y conocimiento para tomar e implementar políticas y servicios públicos en la visión de un gobierno inteligente; 4) Entenderlo como un sistema de interacciones, intercambios y propuestas diferenciadas para evitar caer situaciones de obsolescencia; 5) Trabajar con redes de complejidad que faciliten la colaboración abierta no sólo la jerárquica; 6) Organizar las áreas de la administración pública en razón de una diversidad de servicios públicos que tengan como referente no sólo la eficiencia, sino la satisfacción de los ciudadanos.

Consecuentemente, el sistema profesional de carrera en una fase de rediseño debe reunir los elementos siguientes: 1) Unir la educación, la formación y la promoción directiva para dar paso a un sistema de capital humano versado en el análisis, la interpretación, la argumentación, la heurística y las pericias profesionales; 2) Incentivar el desarrollo directivo sobre la base de experimentar, reformular e innovar para diluir moldes estrictos que sólo preparan para la racionalidad instrumental entendida únicamente en la relación fines y medios; 3) Definir e implementar estrategias directivas sobre la base de cómo intervenir en los procesos de gobierno que le corresponden a la administración pública, para no ceñirse únicamente a lo que se denomina mejores prácticas; 4) Reformular las políticas directivas fincadas en la eficacia instrumental, enfatizando la necesidad de que el capital humano sea más

proactivo e innovador al formular decisiones y propuestas, y 5) Abrir el capítulo de la integridad ética, focalizada en que los gobiernos tienen a su cargo la vida de los demás y que los recursos públicos escasos deben gestionarse con honradez y responsabilidad.

Balance analítico

En condiciones mundiales de exigencia creciente, las administraciones públicas son objeto de desafíos complejos, tanto en su organización como en sus estructuras, procesos y sistemas de toma de decisión. Los resultados de gobierno son la combinación de aciertos y errores, los cuales son cada vez más notorios en tiempos en los cuales las maquinarias gubernamentales tienen problemas de funcionamiento, costos altos y en algunos casos políticas que fallan en el objetivo de mejorar las condiciones de vida en la sociedad, la economía y el logro del bienestar social.

Por ejemplo, la destrucción de la capa de ozono, el calentamiento del planeta, el aumento de las bandas criminales en el mundo, el incremento de la desigualdad económica y social, los desplazamientos de los movimientos migratorios en escala planetaria, el cierre de fronteras para los migrantes, el crecimiento insostenible de las economías frente a carencias de bienes y servicios públicos, dan como resultado un cuadro de insuficiencias y carencias que no logran revertirse. Todo ello obliga a repensar el sentido y la finalidad de los servicios profesionales de carrera, dado que son la columna vertebral para mejorar los procesos de gobernar, así como los procesos directivos de la administración pública.

Se trata en consecuencia, de proceder a su rediseño para que respondan con elementos más lúcidos de respuesta ante un mundo en proceso constante de transformación a partir de entrelazar crisis, mutaciones, incertidumbres y cambios. Hay que reconocer que los servicios profesionales de carrera son parte de la ontología política y administrativa de los Estados contemporáneos. Las fallas y errores en que incurrir es factible erradicarlos con procesos de reforma o rediseño que articulen la innovación con la estabilidad para dar lugar a los cambios institucionales (North, 1993: 110).

No se trata de desmantelarlos, sino que mejoren su eficacia en una lógica más abierta, dinámica y directiva para que sacudan tanto las inercias como los conservadurismos que se forman con el desenvolvimiento de las organizaciones gubernamentales. La búsqueda de nuevas capacidades para gobernar no puede dejar de lado a los servicios profesionales de carrera. Tiene que reconsiderarlos, dado que se encuentran en el epicentro de las capacidades estatales de dirección e implementación de las políticas y los servicios públicos.

Los servicios profesionales de carrera tienen que ubicarse en las áreas de la administración pública, porque en la misma se forman y reproducen las estrategias fundamentales para gobernar. Además, la relación *principal/agente* es medular para definir la relación entre las personalidades electas por el voto ciudadano y el personal que, por designación o carrera meritocrática, ingresa y permanece vía evaluación del desempeño en el cargo administrativo.

Es necesario que los servicios profesionales de carrera mejoren y fortalezcan las tareas directivas, dado que son fundamentales para entenderlos en la visión del gobierno y los procesos de gobernar, no únicamente en las etapas de implementación, como si en los propios sistemas de carrera no hubiesen tareas vinculadas con el pensar, planificar, programar y dirigir las tareas del gobierno y la administración pública.

Esto significa también que las cabezas políticas de la administración pública a nivel de los gabinetes, tienen que asumir un mayor compromiso directivo para potenciar los procesos de gobernar desde la visión que se concreta en la gobernanza del sector público. Los servicios profesionales de carrera deben tener como punto cardinal de funcionalidad que son productores y reproductores de la capacidad de gobernar y, por tanto, su rediseño debe revalorar su sentido en una lógica de capacidades directivas y de mejora de la implementación adaptativa por parte de las agencias y organismos de la administración pública.

Gobernar no implica únicamente ganar legitimidad de origen en las contiendas electorales con base en las reglas de la democracia, sino que en razón de las capacidades directivas que deben producir las administraciones

públicas, éstas han de concretar no sólo la voluntad política del Estado, sino que la capacidad de diseñar e implementar las políticas públicas que les corresponde conjuntar, no sea ceñida a la óptica de lo operativo, sino concebidas como un asunto de calidad directiva.

Si los servicios de carrera son entendidos únicamente en la suma de los valores profesionales como la eficiencia, los indicadores y la medición del desempeño, se desnaturaliza su ontología estatal y administrativa para convertirlos en lugares de resonancia, no en centros productores de capacidades directivas. No concebirlos primeramente por sus medios y luego por sus fines y justificación, evitará que sean entendidos como caja de herramientas, desnaturalizando así, su relevancia para la vida estatal.

Los servicios profesionales de carrera se inscriben en las condiciones, procesos y tiempos de la gobernanza pública. Su perfil, autonomía y funcionamiento se desarrolla en ámbitos políticos/institucionales, lo cual significa que deben seguir distantes de los juegos del poder corporativo, gremial y partidista. No pueden enajenar su necesaria autonomía frente a las “prisas y pugnas de la política”. Su credibilidad deviene de que no son parte de las contiendas políticas y en ese sentido, la nueva gobernanza pública da pauta para que su rediseño sea entendido en la importancia de los procesos de gobernar, en la calidad directiva de los gobiernos y en el desempeño democrático, responsable y eficiente de las administraciones públicas. En consecuencia, deben situarse en el sentido y alcance de la nueva gobernanza pública, teniendo como eje la calidad directiva de la administración pública, que es a la vez, el nuevo desafío para comprenderla en la contribución indiscutible de que es un sistema orientado a formar, desarrollar y reproducir las capacidades que el gobierno necesita para cumplir su misión pública y social.

Epílogo

Un aspecto sobresaliente a destacar en relación a los servicios profesionales de carrera es su nexo con los procesos que dan vida a la Cuarta Revolución Industrial, la cual se impulsa a través de la automatización, la robótica y la inteligencia artificial (Ramió, 2019: 19). Desde ésta óptica, la administración pública contemporánea es un espacio

institucional y organizacional que empieza a ser influido por el desarrollo vertiginoso del cambio tecnológico. Esto implica que es inevitable considerar para fines del servicio público profesionalizado, los nuevos puestos de trabajo en la estructura administrativa del Estado, considerando la utilización de robots, ya que cumplirán mediante algoritmos elaborados con el auxilio de la inteligencia artificial, las actividades y operaciones relacionadas con el quehacer de la administración pública.

Las tendencias del cambio tecnológico apuntan por el lado de transformaciones de fondo que conviene ubicar desde ahora en cuanto al desempeño de los servicios profesionales de carrera. Lo inédito de esa situación, consiste en que el servicio público de carrera trabajará en lo sucesivo tanto con seres humanos como robots (Ramíó, 2019: 23), lo cual dará vida a un sistema novedoso que no tiene antecedentes con el desarrollo de los sistemas de carrera impulsados desde la etapa de la sociedad industrial, cuando en el tiempo actual, la sociedad contemporánea entendida como sociedad postcapitalista, siguiendo el concepto de Daniel Bell, es el nuevo espacio y tiempo que obliga a revisar el alcance de los servicios profesionales de carrera en lo que corresponde a la incorporación de robots al servicio público. Es necesario destacar que el siglo XXI es el marco de referencia para identificar los nuevos atributos que deben reunir los servicios profesionales de carrera.

En este caso, los servicios profesionales de carrera tienen más atributos de la sociedad moderna formada de manera importante con la industrialización, no de la sociedad postcapitalista. Urge su replanteamiento ante el desarrollo de las tendencias que apuntan por la senda de una mayor automatización que es producto de la inteligencia artificial. Hay que considerar desde ahora el perfil de los nuevos puestos administrativos considerando la variable inteligencia artificial, dado que será importante en la integración de las plantillas futuras de trabajo en el servicio público.

En la actualidad, hay áreas de la administración pública en las cuales ya funcionan los robots: la educación, las policías, los servicios sanitarios, los servicios sociales, la seguridad, las telecomunicaciones, la vigilancia. Incluso se ha planteado la posibilidad de crear un “Ministerio

de la Robótica”, además de considerar las categorías “gobernanza de la robótica” y “meritocracia de la robótica”, vía “los concursos públicos”.

Todo ello en la visualización de la gestión automatizada, la robotización y la inteligencia artificial, situación que abre otras condiciones de vida relacionadas con la disminución del empleo público, el diseño de nuevas competencias profesionales, incluso considerar también la influencia que tendrá en las carreras universitarias desde la óptica de los nuevos empleos en la administración pública.

Se abre un horizonte diferente respecto a lo que serán los puestos de trabajo en los servicios de profesionales de carrera. Nuevas capacidades de dirección y operación tendrán que valorarse a la luz de las tendencias contemporáneas del cambio tecnológico, en particular, el uso de la inteligencia artificial. Además, la evaluación de los robots por parte de los humanos, implica la producción de capacidades no convencionales para evaluar su desempeño, así como una nueva filosofía sobre cómo comprenderlos en las tareas de interés general que caracterizan a la administración pública utilizando, para ello, métodos matemáticos y estadísticos que permitan diseñar los algoritmos (Calvo, 2019: 15) que exigen su funcionamiento en la visión de una democracia algorítmica (Calvo, 2019: 16). La potencia de la innovación tecnológica implicará para las administraciones públicas nuevos desafíos para dar lugar a la formación del valor público, debiendo potenciar su calidad institucional en favor de los ciudadanos, las redes de cooperación público/privadas, los procesos de cogestión así como no prescindir de la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública.

También se transita hacia el umbral de una nueva forma de organización en el sector público, que es la *holocracia*, la cual alude a la distribución de la autoridad en los sistemas administrativos jerarquizados, para dar paso hacia formas de adaptación, flexibilidad y versatilidad de actividades para que el trabajo sea más cooperativo y tenga mayor producción de valor público. Implica en este sentido, que los sistemas de trabajo exigirán a los servidores públicos, capacidades múltiples no tanto específicas, así como la formación de equipos de trabajo versados en la gobernanza que cada vez más asocia la gestión pública con la gestión

privada en favor de producir mejores satisfactores públicos, con flexibilidad, innovación y nuevas destrezas a partir de la formación inicial de los servidores públicos, a efecto de que controlen, programen e interactúen con los robots.

En suma, el perfil de los servicios profesionales de carrera debe focalizar puntos nodales que los harán incursionar y desarrollarse con base en elementos como los siguientes:

- 1) El trabajo en la administración pública será planificado e implementado tanto por seres humanos con nueva calificación profesional y el desempeño que tengan los robots en la tareas vinculadas con la atención de los habitantes y los ciudadanos, lo cual implica la revisión curricular de los planes de estudio en los nivel diversos de la vida universitaria;
- 2) Se tienen que definir nuevos perfiles profesionales para llevar a cabo la contratación y utilización de los robots en términos de nuevas capacidades y pericias que garanticen el funcionamiento de las máquinas inteligentes;
- 3) La administración pública continuará con los atributos del modelo burocrático, el gerencial, de la gobernanza e incorporará el que corresponde a la inteligencia artificial y la robotización;
- 4) Se vislumbra que el empleo público en términos de rutinas y procesos estandarizados tienda a disminuir, lo cual da pie para que los robots sean programados para desarrollar las actividades y operaciones administrativas;
- 5) La gestión directiva de la administración pública se apoyará de manera sistematizada en las ventajas de la inteligencia artificial y la robótica, a fin de generar resultados estratégicos;
- 6) Los servicios profesionales de carrera habrán de articular la innovación con la formación inicial, el desarrollo de la carrera administrativa, la mejora sustancial en la valoración de los procesos de aprendizaje y la utilización de la inteligencia artificial, revalorando la importancia de la filosofía para la comprensión de los cambios que todo esto implica y cómo afectarán tanto la condición como las acciones humanas; asimismo los métodos cuantitativos serán aplicados en mayor escala para diseñar los algoritmos que necesitan los robots que demanda el sector público;
- 7) Tendrán que ampliarse los sistemas de información con tramitación directa de los servicios hacia los ciudadanos;
- 8) Será necesario formar profesionalmente en el servicio público a los entrenadores de los robots con apoyo en la inteligencia artificial y el uso de la robótica;
- 9) Los nuevos perfiles de lo servidores

públicos al momento de emprender procesos de innovación directiva deben responder a las nuevas realidades de la vida contemporánea y, al mismo tiempo, propiciar decisiones que valoren costos y oportunidades para aprovechar mejor la inteligencia artificial en el desempeño de las tareas a cargo de la administración pública; 10) Valorar la importancia de los *big data* que son fundamentales en los procesos de la gestión directiva y estratégica, dado que los datos son irremplazables para trabajar con los algoritmos que se relacionan con los procesos de toma de las decisiones públicas y la adopción de las estrategias de gobierno y 11) En el nuevo perfil de los servicios públicos de carrera será necesario a nivel de las convocatorias públicas, considerar un lugar para seleccionar al personal especializado en el uso de algoritmos y de la inteligencia artificial para trabajar con los robots. Este será, sin duda, uno de los cambios más importantes a destacar en el milenio en curso y las administraciones públicas deberán asumirlos con eficacia probada.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) El gobierno del gobierno, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____, (2019) “El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la sociedad actual” en Desempeño institucional y agentes políticos en México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____, (2019) “Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública” en Antología sobre Teoría de la Administración Pública, Luis Miguel Martínez Anzures (coordinador), México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____, (2019) La gobernanza del sector público, México, El Colegio de Jalisco.
- _____, (2019) “La fabricación de la administración pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio” en revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.73.

- Bauman, Zygmunt (2011) Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (1998) Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boorsma B. Peter (1997) “La gerencia pública moderna en los Países Bajos” en revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.8.
- Calvo, Patrici (2019) “Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la *dataficación* de la esfera pública” en revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 74.
- Capellán, Joaquín (2007) Sociología del poder. Los tipos de dominación, Madris, Alianza Editorial.
- Heredia, José Manuel (2018) “Innovación en el sector público” en De los modelos los instrumentos de reforma administrativa”, en: Mauricio I. Dussauge Laguna y María del Carmen Pardo (editores), México, (coedición) Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Jiménez B. Guillermo William (2008) “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro” en revista Reforma y Democracia, núm.41.
- Koselleck, Reinhard (2012) Historia de los conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social, Madrid, Editorial Trotta.
- North, C. Douglass (1993) Instituciones, cambio, institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo López María del Carmen (2019) “ Una introducción a la administración pública” en Antología sobre Teoría de la Administración Pública, Luis Miguel Martínez Anzures (coordinador), México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió, Carlos (2019) Inteligencia artificial y administración pública, Madrid, Editorial Catarata.
- Schedler, Andreas (2005) ¿Qué es la rendición de cuentas? México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, núm.3.
- Stiglitz, Joseph (2002) “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público” en revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 22.

Subirats, Joan (2012) “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta” en revista *Reforma y democracia*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 54.

Uvalle Berrones, Ricardo (2019) “Los males de la transparencia en México y sus remedios: ¿Sueño, realidad o utopía? En *Los males de la Administración Pública y sus remedios*, José Chanes Nieto (coordinador) Universidad Autónoma del Estado de México.

Valadés, Diego (2003) *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Weber, Max (1989) “La política como vocación” en *El político y el científico*, México, Premia Editora.

_____, (1946,1999) “La burocracia” en *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Winter, C. Soren (2018) “Perspectivas sobre la implementación: Estatus y reconsideración” en *Implementación de políticas públicas*, María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo (editores), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas

Guillermo M. Cejudo*
Damián Lugo**

Resumen. El objetivo de este artículo es mostrar cómo las características de la burocracia mexicana condicionan la implementación efectiva de las políticas públicas. Para ello, retoma el análisis y los hallazgos del reciente libro publicado por el CIDE, *Variaciones de Implementación. Ocho casos de política pública*. Mostramos cómo la profesionalización de la administración pública incrementa las capacidades administrativas de la burocracia para implementar políticas al dotarlas de atributos

* Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido Profesor-Investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor, entre otras obras, de *Democracia y burocracia*, (Instituto Nacional Electoral en 2016); *Diccionario de Transparencia*, Coordinador editorial (INAL); *Variaciones de Implementación* (CIDE). Es autor también de varios artículos y Coordinador de proyectos. Ha sido consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, las agencias de cooperación alemana y norteamericana, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, ONU-Mujeres y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En 2020 fue electo como uno de los seis consejeros académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

** Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido consejero distrital electoral del Instituto Nacional Electoral y recientemente participó en la Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al Derecho a la Seguridad Social 2018-2019 del Coneval y en la publicación *Hacia una Política Social Integral* del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE. Actualmente, se desempeña como asistente de investigación en la División de Administración Pública del CIDE.

específicos como estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional. Y usamos ejemplos reales de los casos analizados para explicar cómo la ausencia de estos atributos dificulta su implementación.

En la primera sección, se realiza un recorrido por los diferentes estudios y generaciones que han abordado el tema de implementaciones desde diferentes perspectivas y se señalan algunos de sus retos y desafíos. Posteriormente, se justifica el nexo que existe entre la calidad burocrática y los resultados de la implementación de políticas. En un tercer momento, se describe brevemente el proceso de implementación de ocho políticas públicas en el país y se resumen factores que condicionan su desempeño. Finalmente, se ejemplifica cómo las características de la burocracia mexicana han influido efectivamente en el proceso de implementación, en la mayoría de las ocasiones condicionando su desarrollo.

Palabras clave: Políticas públicas, Implementación, Servicio civil de carrera, Burocracia, Administración Pública.

A professional bureaucracy as a crucial element for public policy implementation

Abstract: The objective of this article is to show how Mexican bureaucracy characteristics influence the effectiveness of public policy implementation process. To do this, it revisits the analysis and findings of the book, recently published by CIDE, *Variaciones de Implementación. Ocho casos de política pública*. We show how public administration professionalization encourages bureaucracies' administrative capacities such as stability, predictability, professionalism and institutional memory. We also explain how the absence of these attributes hinders public policies implementation process by providing real examples.

The first section shows the different studies and generations that have approached the issues related to the implementation process. Subsequently, we explain how the quality of bureaucracy influences the implementation process. Thirdly, we describe the implementation process of eight specific public policies and summarize the factors that have influenced their performance. Finally, we exemplify how Mexican bureaucracy characteristics have influenced public policy implementation process, mostly hindering them.

Keywords: Public policy, Implementation, Civil service career, Bureaucracy, Public Administration

Fecha de recepción del artículo: 10-febrero-2020

Fecha de aceptación: 18-febrero-2020

Introducción

Desde hace décadas, ha habido una amplia discusión sobre la necesidad de profesionalizar la burocracia mexicana (Arellano y Guerrero, 2003; Méndez, 2000, 2018; Merino, 2006. Para una discusión más reciente véase Dussauge, 2005b; Cejudo, 2003; Nieto, *et al.*, 2014). En algunas áreas del sector público, como en economía y finanzas, el sector agropecuario o el de salud, el carácter técnico de la función impulsó una profesionalización informal, donde—sin requerir leyes o procesos regulados— había criterios meritocráticos para el ingreso o la permanencia (Centeno, 1997; Grindle, 2012). La construcción de servicios profesionales en ciertas instituciones del Estado, como el Servicio Profesional Electoral o el Servicio Exterior Mexicano, mostraron, en la práctica, lo que los proponentes del servicio profesional de carrera habían anunciado por años: una burocracia profesional puede ser determinante en la capacidad de las instituciones para alcanzar sus propósitos. Cuando se impulsó el servicio civil en la administración pública federal con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a principios de este siglo, parecía que, finalmente, el país se encaminaba a la construcción de una burocracia profesional, estable, predecible, con visión de largo plazo y continuidad en los procesos. Dos décadas después, la promesa no se ha cumplido. Por múltiples razones (Dussauge, 2005a; Fócil, 2009; Méndez, 2008; Merino, 2006; Pardo, 2005), la implementación del servicio profesional fue lenta, alcanzó un número muy reducido de puestos y fue revertida (o coartada) por sucesivas administraciones que vieron en él una restricción incómoda más que un deber legal o una oportunidad para fortalecer sus capacidades administrativas. Para 2011, la OCDE (2011) anunciaba que el universo que consideraba el SPC era limitado. Y con la nueva administración las cosas no parecen ser distintas. En 2020, más de 8 mil servidores públicos de carrera,

que representan alrededor de 30 por ciento de la totalidad de integrantes del Servicio Profesional, han salido de la administración pública federal (Reforma, 2020).

El alegato sobre la importancia del servicio profesional no es sólo por razones normativas (las virtudes del mérito o la necesidad de imparcialidad) o legales (hay un mandato de ley claro sobre la profesionalización del servicio público) (Cejudo, 2016), sino también por los efectos que tiene en la capacidad del Estado para alcanzar sus propósitos: resolver problemas públicos, entregar con eficacia bienes y servicios y conducir adecuadamente las políticas públicas. Las grandes decisiones de diseño institucional sobre el sistema político y, en particular, sobre el acceso al poder (procesos de representación, elecciones, etc.) no resuelven en automático los requerimientos para el ejercicio efectivo del gobierno (Mazzuca, 2002). Los gobiernos deben convertir sus decisiones en resultados a través de procesos y funcionarios que conviertan dichas decisiones en acciones concretas: lo que se conoce como implementación de políticas públicas.

La implementación representa una etapa central en el proceso de las políticas públicas, que es como los gobiernos buscan resolver los problemas públicos (Khan, 2016). Específicamente, comprende el conjunto de acciones, decisiones, procesos, estrategias y recursos que despliegan sus responsables con la finalidad de alcanzar los objetivos, metas y resultados para las que fueron pensadas (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). La implementación supone, sin embargo, un proceso complejo. En ella intervienen múltiples factores (capacidades, recursos, intereses, interacciones e incluso fallas de gobierno) que la facilitan u obstaculizan y que, a su vez, afectan el desempeño final de las políticas. Por ello, para que la implementación sea exitosa se requiere no sólo de un buen diseño de políticas, sino de la existencia de burocracias competentes, especializadas, profesionales e, incluso, de la sensibilidad y buen juicio de sus miembros (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

El objetivo de este artículo es mostrar cómo las características de la burocracia mexicana condicionan la implementación efectiva de las políticas públicas. Para ello, retoma el análisis y los hallazgos del reciente libro publicado por el CIDE, *Variaciones de Implementación. Ocho casos*

de política pública. Mostramos cómo la profesionalización de la administración pública incrementa las capacidades administrativas de la burocracia para implementar políticas al dotarlas de atributos específicos como estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional. Y usamos ejemplos reales de los casos analizados en ese libro para explicar cómo la ausencia de estos atributos dificulta la implementación.

En la primera sección, se realiza un recorrido por los diferentes estudios y generaciones que han abordado el tema de implementaciones desde diferentes perspectivas y se señalan algunos de sus retos y desafíos. Posteriormente, se justifica el nexo que existe entre la calidad burocrática y los resultados de la implementación de políticas públicas. En un tercer momento, se describe brevemente el proceso de implementación de ocho políticas públicas en el país y se resumen factores que condicionan el desempeño de las políticas. Finalmente, se ejemplifica cómo las características de la burocracia mexicana han influido efectivamente en el proceso de implementación, en la mayoría de las ocasiones condicionando su desarrollo.

El estudio de los obstáculos y las fallas en la implementación de políticas

La implementación perfecta es inalcanzable (Gunn, 1978). En la acción de los gobiernos intervienen múltiples factores (capacidades, recursos, intereses, interacciones e incluso tiempos) que la facilitan u obstaculizan y que, a su vez, afectan el desempeño final de las políticas. Los estudios de implementación se han dedicado a identificar y entender los principales déficits y problemas presentes en la implementación y a establecer una serie de prescripciones, lecciones y recomendaciones para fortalecer y mejorar este proceso (May, 2015).

En 1973, Pressmann y Wildavsky establecieron los cimientos de la primera generación de estudios e investigaciones sobre implementación. En su libro *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, analizaron la ejecución local de un programa federal y sugirieron que las políticas enfrentan déficits cuando existe una gran cantidad de interacciones entre actores y numerosos puntos de decisión. Posteriormente,

Bardarch (1977), desde una perspectiva centrada en el conflicto, analizó la implementación de la Reforma a la Salud Mental en California, EE. UU. En su libro *El juego de la implementación: ¿Qué pasa después de que una iniciativa se convierte en Ley?*, plasmó cómo durante la etapa de ejecución surgen múltiples procesos de negociación y de presión política, así como dilemas administrativos, que distorsionan y retrasan este proceso y que, en consecuencia, terminan por afectar los objetivos originales de las políticas. En general, esta primera generación se caracterizó por el análisis exploratorio de casos específicos, así como por la descripción y conceptualización de las principales barreras que hasta entonces habían obstaculizado la implementación efectiva de las políticas.

La segunda generación de estudios, a diferencia de la primera, tuvo como preocupación central la de generar marcos analíticos que guiaran las futuras investigaciones sobre el proceso de implementación. Esta construcción de modelos dio lugar, sin embargo, a un importante debate, casi enfrentamiento, entre dos perspectivas que podrían ser catalogadas como opuestas (Véase la primera antología de implementación: Aguilar, 1993).

Por un lado, Meter y Horn (1975) y Mazmanian y Sabatier (1981), siguiendo una línea similar a la de Pressmann y Wildavsky (1973), desarrollaron el modelo de análisis “de arriba hacia abajo”. Desde esta perspectiva, el análisis parte del diseño de la política y consiste en seguir la ruta de implementación conforme baja por el sistema. En términos generales, estos autores señalan que el proceso de implementación falla por la falta de claridad e inconsistencia de los objetivos de la política, por la multiplicidad de actores, interacciones y puntos de decisión, por la complejidad de los problemas, así como por entornos políticos poco receptivos (Mazmanian y Sabatier, 1981; Meter y Horn, 1975). La lección para mejorar la implementación consiste, por tanto, en un llamado a la “coherencia”, que implica establecer objetivos claros en el diseño de las políticas y disponer de estructuras de implementación sencillas.

Por otro lado, Lipsky (1980) invirtió la ruta de análisis y propuso el modelo de “abajo hacia arriba”. Mientras que los autores de la corriente de “arriba hacia abajo” destacaron la importancia del diseño y de las estructuras

de implementación, Lipsky (1980) enfatizó el problema de la discrecionalidad que acompaña al personal de primera línea y los trabajadores de campo en la ejecución de las políticas públicas. De acuerdo con este enfoque, los “burócratas a nivel de calle” son los verdaderos “formuladores de políticas”, debido a que, durante la implementación, emplean una serie de mecanismos de adaptación (para lidiar con los beneficiarios, con la falta de recursos y de tiempo, así como con cuestiones propias como su ideología o preferencias) que terminan por distorsionar su trabajo y las intenciones originales de las políticas (Hupe y Buffat, 2013; Gofen, 2014; Tummers *et al.*, 2015). Así, este personal puede modificar las prioridades de las intervenciones, clasificar y atender diferenciadamente a los clientes o imponer sus criterios y preferencias durante su puesta en marcha. Desde esta perspectiva, el análisis está centrado, por tanto, en entender el entorno (circunstancias laborales, comportamientos, actitudes y relaciones) que rodea al último eslabón responsable de la implementación (Elmore, 1979; Hull y Hjen, 1987; Lipsky, 1980).

La tercera generación de estudios trató de conciliar ambos enfoques y robustecer la investigación mediante la operacionalización y medición de las variables capaces de explicar el fracaso de las políticas durante el proceso de implementación, así como mediante la comparación de casos. Estos estudios han incorporado en sus análisis tanto las estructuras de implementación formales (arriba hacia abajo) como el contexto y las relaciones informales que enfrentan y crean quienes implementan las políticas (abajo hacia arriba) (véase Googin *et al.*, 1990). Los esfuerzos de esta generación han sido, sin embargo, insuficientes para consolidar una teoría general sobre las fallas de implementación. Como señala Winter (2012) y May (1999), la generalidad tiene la desventaja que disminuye el poder explicativo de los estudios al inhibir la especificación precisa de las variables y el entendimiento de los mecanismos causales.

Actualmente, el desafío de los estudios de implementación consiste en abordarla con ojos renovados (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019). Señalan que es necesario generar evidencia empírica que permita “abrir la caja negra” del proceso de implementación y saber en qué medida las decisiones que se convierten en programas o políticas

tienen éxito al cumplir con los propósitos que se les fijaron y cuáles son los obstáculos que han tenido que sortear y que han complicado, retrasado o anulado la posibilidad de ese éxito” (p. 14). Para ello, hace falta entender cómo otros factores, como la calidad de las burocracias en nuevas democracias (Bäck y Hadenius, 2008; Cleary y Stokes, 2006; Hernández y Arellano, 2017), el régimen o entorno específico de políticas (May, 2015), las capacidades gubernamentales y el contexto institucional (Cejudo, 2015; Saetren, 2014) o los mecanismos de gobernanza (Cairney, 2009; Cejudo *et al.*, 2018), afectan y alteran el proceso de implementación de las políticas públicas. En otras palabras, es necesario profundizar aún más en el entendimiento cabal del proceso de implementación.

Un acercamiento al vínculo entre la burocracia y la implementación de políticas

Implementar las políticas públicas supone un proceso complejo. Como demostraron Pressman y Wildavsky (1973) y los posteriores estudios sobre implementación, traducir las intenciones del gobierno en acciones concretas, capaces de lograr los resultados esperados, va más allá de la simple aplicación de una ley o la ejecución sistemática de una serie de lineamientos, instrucciones o directrices. La implementación, en otras palabras, no es un proceso que sucede en automático ni de manera lineal, sino que enfrenta, incondicionalmente, una serie de supuestos no cumplidos que la problematizan e inciden en su desarrollo. Por ello, “[el] éxito de la implementación suele estar en la capacidad de volver plausibles supuestos o de mantener la posibilidad de alcanzar el propósito de la política incluso cuando esos supuestos no se cumplen” (Cejudo y Michel, 2019: 245). La implementación no es, por lo tanto, tampoco sinónimo de fracaso (Cothran, 1987).

La implementación es, ante todo, un proceso de gestión y operación cotidiana inserto en un contexto específico (complejo y dinámico) (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). Son múltiples actores y organizaciones que, a diario, toman decisiones y emprenden estrategias y acciones para tratar de transformar las decisiones e intenciones de las políticas en realidades concretas. El éxito de las políticas depende, por tanto, no sólo de un diseño plausible sino de las capacidades que tenga la burocracia (generalmente

los implementadores) para actuar conforme a lo previsto y para resolver los problemas cotidianos que enfrentan las políticas. Esto implica que una implementación exitosa requiere de la existencia de burocracias competentes, especializadas, profesionales e, incluso, de la sensibilidad y buen juicio de sus miembros (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019b; Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). Visto a la inversa, significa que la ausencia de profesionalismo en los cuerpos administrativos puede afectar considerablemente el desempeño de las políticas.

Los servicios civiles de carrera representan un modelo de burocracia que, mediante ciertas normas, procesos y condiciones, buscan generar administraciones públicas profesionales, especializadas y competentes (Durant, 2014; Grindle, 2010; Pardo, 2000). “Básicamente, éstos [los servicios civiles de carrera] consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales” (Méndez, 2000: 482). Están orientados a producir atributos específicos en las burocracias, como son estabilidad, predictibilidad, profesionalidad y memoria institucional, mismos que contribuyen a fortalecer sus capacidades administrativas.

La estabilidad refiere a que el modelo burocrático tiene la capacidad de garantizar la continuidad de los funcionarios y el personal administrativo y operativo en sus cargos y organizaciones. La regularidad de los actores en sus puestos fortalece la implementación porque permite, entre otras cosas, que el régimen de políticas y los espacios en los que se negocian y acuerdan las soluciones y líneas de acción no estén sujetas a modificaciones constantes. Favorece también que los miembros de las organizaciones, conforme avanza el tiempo, desarrollen experiencia en las funciones y tareas que desempeñan.

La predictibilidad alude a que el comportamiento y las decisiones de las burocracias están anclados en modelos de trabajo, rutinas y procesos uniformes y estandarizados, por lo que se tiene certeza sobre cuáles podrían ser las conductas que adoptarían los servidores públicos ante determinados mandatos o decisiones. Así, las políticas podrían estar en mejores posibilidades de prever escenarios

de implementación y de elegir las alternativas óptimas para llevarlas a cabo.

La profesionalización de las burocracias se entiende como la generación y el desarrollo continuo de capacidades técnicas (conocimientos, habilidades y métodos especializados) en los miembros encargados de implementar las políticas públicas. Este conjunto de capacidades permiten a los servidores públicos estar en mejores posibilidades de resolver y gestionar los contratiempos y situaciones adversas que enfrentan las políticas durante su implementación. La profesionalización favorece también la formación de un “espíritu de cuerpo” que se traduce en una cultura organizacional en la que los miembros defienden valores basados en el mérito y principios que guían sus decisiones, como el que estén basadas en la técnica, la rigurosidad y la evidencia (Arellano, 2013).

La capacidad para generar memoria institucional es otro atributo que fomentan los servicios profesionales de carrera. Ella refiere a que los implementadores de políticas crean mecanismos para generar, compartir y preservar información sobre sus organizaciones y sobre las actividades que realizan. Para la implementación de políticas, esta información es importante, ya que permite dar seguimiento, monitorear e, incluso, evaluar los avances y logros de las intervenciones, contribuyendo así a mejorar la calidad de la toma de decisiones.

Los atributos que fomentan y promueven los servicios civiles de carrera en las burocracias benefician el proceso de implementación de las políticas públicas al dotarlas de mayores capacidades administrativas. Sin embargo, como señala Dussauge (2005a), también pudieran presentar efectos no previstos que es necesario considerar para subsanarlos, en su caso, mediante otro tipo de mecanismos. La estabilidad de los funcionarios podría, por ejemplo, afectar su disposición a cambiar el *statu quo* de las políticas que implementan o inhibir la innovación. La búsqueda de profesionalización también podría ralentizar la implementación de las políticas, ya que cada nueva contratación de servidores públicos requeriría de mayor tiempo para reclutar al personal mejor calificado. A pesar de estas limitaciones, los beneficios que otorgan los servicios

civiles de carrera continúan siendo esenciales para mejorar el funcionamiento de la administración pública.

La implementación de políticas públicas en México, ocho casos a revisión

México se caracteriza por tener un entorno de políticas públicas poco estable y con relaciones informales fuertemente arraigadas en la administración pública (Arellano y Castillo, 2019; Pardo, 2009; Peeters y Nieto, 2020). Es un país con una democracia relativamente joven (en proceso de consolidación) y con una baja institucionalización de las burocracias (Cejudo, 2015), lo que ha ocasionado que los miembros de la administración pública estén sujetos, en muchas ocasiones, a lógicas contrapuestas (Pardo y Cejudo, 2016). Si bien, como se verá más adelante, desde principios del siglo XXI hubo un considerable esfuerzo por profesionalizar a la administración pública federal, este sistema sigue siendo todavía “un viejo anhelo de los partidarios de la gestión pública profesional, políticamente imparcial y basada en el mérito probado de los servidores públicos” (Merino, 2013: 2).

Recientemente, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) publicó el libro *Variaciones de Implementación. Ocho casos de política pública* que busca, entre otros objetivos, contribuir a la sistematización y al análisis empírico de los procesos de implementación de políticas públicas concretas en el país. A lo largo del libro, diversos autores exploran y describen cuáles fueron los factores políticos, administrativos e institucionales que influyeron en el éxito o fracaso de cada una de las políticas analizadas. El propósito de este ejercicio es encontrar el papel que la presencia o ausencia de una burocracia profesional ha tenido en la implementación de dichas políticas. A continuación, se resumen brevemente las políticas analizadas (sus objetivos y responsables de implementación) y los principales factores que condicionaron su implementación.

Servicio Profesional de Carrera (2003-2012)

En 2003, el gobierno federal, encabezado por Vicente Fox, emprendió la reforma más ambiciosa para profesionalizar la administración pública federal. El objetivo de la política

era garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo público mediante la creación de un sistema de preempleo, empleo y postempleo en la administración pública centralizada. De acuerdo con Nieto y Pardo (2019), la nueva política emergió con amplio respaldo de la presidencia de la República y con los consensos necesarios entre las fuerzas políticas del poder legislativo. Sin embargo, durante el proceso de implementación, la reforma encontró múltiples obstáculos que fueron limitando y reduciendo las expectativas iniciales.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) fue la dependencia encargada de la implementación y optó por una estrategia centralizadora que privilegiaba el control de su operación mediante una regulación expansiva. Esto generó fuertes resistencias por parte de los receptores de la política, quienes vieron ese control como una amenaza e intromisión y, en consecuencia, utilizaron los recovecos de la ley para simular o frenar el establecimiento de los nuevos mecanismos de acceso y promoción basados en el mérito. Ante ello, la instancia responsable decidió descentralizar los procesos de implementación, lo que permitió garantizar la continuidad del proceso, pero se sacrificaron los objetivos de largo plazo (Nieto y Pardo, 2019). Con el tiempo se fueron sumando otros factores, como la pérdida del apoyo político (ocasionada, en gran medida, por el cambio de gobierno) y la inestabilidad de los niveles superiores, que contribuyeron a que la política tuviera resultados insuficientes.

Reforma Procesal Penal (2008-2012)

El objetivo de la política, de acuerdo con Caballero (2019), consistió en mejorar el sistema de justicia penal mediante la implantación de un sistema penal acusatorio. Era una reforma ambiciosa que, para asegurar su éxito, requería modificar patrones y comportamientos de conducta en sus receptores (jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados), emprender nuevas reformas legales y transformar o generar infraestructura en los sistemas de justicia. La reforma impactaría así en 34 jurisdicciones del poder judicial (federal, estatales y del sistema de justicia militar), 34 procuradurías de justicia, la totalidad de las corporaciones policiales del país, así como en 34 sistemas de defensoría pública y abogados particulares (Caballero, 2019).

El proceso de implementación se enfrascó, sin embargo, en un debate normativo rápidamente (Caballero, 2019). Por un lado, estaban quienes defendían el modelo Chihuahua (concepción garantista de la justicia) y por otro lado quienes, como el gobierno federal, consideraban que el sistema era excesivo en cuanto a las garantías que otorgaba a los procesados (Caballero, 2019: 92). Por su parte, el Consejo Coordinador para la implementación del Sistema de Justicia Penal careció, desde el inicio, de “una definición clara sobre sus capacidades y responsabilidades” (Caballero, 2019: 79), lo que contribuyó a retrasar los trabajos de implementación. Con todo y ello, la Secretaría Técnica (Setec) del Consejo Coordinador realizó importantes esfuerzos, pero insuficientes, para generar información que permitiera conocer el grado de avance de la reforma y para facilitar asistencia técnica tanto a la federación como a los estados. Para Caballero (2019), la falta de voluntad y liderazgos políticos que impulsaran la reforma, la falta de consensos sobre sus objetivos, la ausencia de mecanismos estables para generar y compartir información, así como la presión de la opinión pública por resultados inmediatos, han generado un proceso de implementación limitado del cual, incluso, es imposible evaluar sus resultados debido a la existencia de información escasa y de mala calidad.

Documentación masiva de mexicanos en el exterior (2008-2016)

La política surgió como respuesta a la dispersión geográfica y creciente demanda de servicios de documentación de la diáspora mexicana en Estados Unidos. Esto obligó a la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC), instancia responsable de brindar estos servicios, a repensar y modificar sus estrategias para resolver el problema. Este desafío, como señala Cárdenas (2019), podía enfrentarse desde diferentes maneras, pero la Cancillería “lo ha resuelto mediante la adopción de un modelo de servicio que se caracteriza por ser de proximidad, descentralizado y basado en el uso intensivo de las tecnologías de información” (Cárdenas, 2019: 114).

Para ello, la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC) tuvo que resolver algunos puntos importantes como garantizar la disponibilidad de recursos presupuestales y su correcto ejercicio, lo que implicó establecer negociaciones

y acuerdos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, tuvo que desarrollar sistemas informáticos necesarios para asegurar la modernización consular y establecer estrategias de acción para utilizar adecuadamente los márgenes de maniobra que le otorgaba la ley. El éxito de la política, de acuerdo con Cárdenas (2019), consistió en que se resolvieron estos retos con cuatro factores claves: apoyo y respaldo político por parte de los superiores jerárquicos de la organización, la adopción de una estrategia incremental, la existencia de un modelo de trabajo basado en proyectos, así como la disposición de los miembros de la DGSC para tomar decisiones basadas en evidencia.

Seguro Popular de Salud (2010-2015)

Mediante un esquema de aseguramiento integral en salud y un mecanismo de concurrencia entre la federación y los estados, la política buscaba ofrecer protección financiera en salud a la población carente de seguridad social. De esta manera, la población, sobre todo la más vulnerable del país, vería disminuido su gasto de bolsillo ante emergencias o padecimientos crónicos en salud. De acuerdo con Flamand y Moreno (2019), la política ha tenido éxito en algunas etapas como la afiliación y algunos desaciertos y fallas tanto en el financiamiento como en la provisión de servicios.

El proceso de implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPS), cuyas funciones más relevantes eran “definir los criterios de afiliación al sistema, integrar el padrón de afiliados, administrar los recursos financieros, establecer una política en materia de medicamentos y evaluar el desempeño de la política” (Flamand y Moreno, 2019: 158). Los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), por su parte, fueron los encargados de “promover la incorporación de los beneficiarios al sistema, afiliación y tutelar sus derechos, administrar los recursos financieros para proveer servicios, verificar el cumplimiento del requisito de los prestadores de servicios y gestionar sus pagos” (Flamand y Moreno, 2019: 159). Para Flamand y Moreno (2019), el diseño de la política contempló objetivos claros y definió mecanismos y responsables para asegurar su cumplimiento, lo que significó un factor determinante

para el éxito de la política. Sin embargo, la heterogeneidad de las capacidades de los servicios estatales de salud, así como la falta de independencia de los REPSS de las secretarías de salud estatales son otros factores que han opacado y obstaculizado el proceso de implementación y, en consecuencia, el desempeño final de la política.

Vertiente de Intervenciones Preventivas del Programa Hábitat (2012-2014)

La Vertiente de Intervenciones Preventivas (VIP) representó una adición al Programa Hábitat (surgido en 2003), cuyo objetivo era reducir la violencia mediante el mejoramiento del entorno en zonas consideradas como de incidencia delictiva. Esta añadidura se realizó, sin embargo, sin el acompañamiento de evidencia clara y explícita sobre cómo el mejoramiento urbano ayudaría a reducir la violencia y la delincuencia (Ramírez y Castillo, 2019).

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) fue la instancia responsable de la implementación de la política, sin embargo, de acuerdo con Ramírez y Castillo (2019), la falta de claridad en el mecanismo causal de la política, así como la incompatibilidad de la vertiente con las funciones prioritarias de la SEDATU han sido factores que han obstaculizado su implementación.

Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-2016)

Con amplio apoyo por parte de la presidencia de la República, la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) surgió con el objetivo de evitar la duplicidad de acciones y mal uso de los recursos en el combate a la pobreza alimentaria. Para ello, se generaron dos mecanismos de implementación: el establecimiento de una estrategia de coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la participación comunitaria. La idea central era que la planeación y focalización integrada, junto con una operación coordinada, ayudaran a reducir la pobreza alimentaria en el país.

De acuerdo con Cejudo y Michel (2019), la CNCH fue eficaz en la creación de espacios de coordinación, pero la falta de especificidad en el diseño y una narrativa de comunicación centrada en la erradicación del hambre, impidieron que sus

responsables tomaran decisiones operativas adecuadas. La política enfrentó, además, falta de capacidades para estructurar la implementación, disminución del apoyo político y procesos inestables de coordinación debido a la alta rotación de funcionarios.

Regulación ambiental: política de residuos peligrosos (1998-2015)

El objetivo de la política consistía en mitigar el impacto ambiental de los residuos peligrosos mediante su adecuado tratamiento. Debido al contexto económico y político, la política emergió, de acuerdo con Ugalde (2019), de forma apresurada, pero su proceso de implementación se caracterizó por ser lento y poco perceptible.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE) fueron las dependencias y entidades responsables de la implementación. Para ello, fue necesario, en un primer momento, definir con claridad qué se entendía por residuos peligrosos, quiénes los generaban y cuál era el tamaño del problema, es decir, en qué cantidad se producían. Posteriormente, el reto consistió en determinar los instrumentos de implementación para modificar la conducta de los generadores de estos residuos. Para Ugalde (2019), la implementación de la política ha involucrado una serie de actos concretos en la que la generación y organización de información han sido cruciales para construir conocimiento y mejorar la operación de la política.

Transparencia y acceso a la información (2003-2007)

La política de transparencia y acceso a la información surgió a partir de la promulgación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). El mandato de ley “buscaba establecer un sistema de gestión, acceso, provisión, conocimiento y valoración de la información pública en manos del gobierno” (López y Ortiz, 2019: 300). Para ello, la ley establecía un conjunto de sujetos obligados y desarrollaba un nuevo andamiaje institucional conformado por unidades de transparencia, comité de acceso y órganos garantes.

La implementación de la política estuvo a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y del entonces IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información), quienes asumieron diferentes roles durante este proceso. Al inicio, por ejemplo, la SFP asumió un papel de supervisora del cumplimiento de la ley, pero conforme avanzó el tiempo, el IFAI, tras fortalecer sus capacidades internas y reforzar su autonomía, comenzó a ejercer un rol más protagónico. (López y Ortiz, 2019). De acuerdo esos autores, la política tuvo un proceso exitoso de implementación debido a tres factores: “el liderazgo de los implementadores, la capacidad de innovación del gobierno federal y la diversidad organizacional de la APF” (p. 307).

Implicaciones de los atributos de la burocracia en el proceso de implementación de las políticas públicas

En esta sección presentamos, con base en el análisis de las políticas realizado en la sección anterior, la forma en que determinados atributos de la burocracia aparecen en la explicación de su implementación.

La rotación de personal afectó el desempeño y la viabilidad de las políticas

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) enfrentó el reto de solventar la fragmentación de la política social en materia de pobreza alimentaria. Para ello, “generó nuevas estructuras y procesos con el objetivo de crear los espacios en donde los actores de distintos ámbitos o dependencias de gobierno pudieran coordinar sus acciones” (Cejudo y Michel, 2019: 231). Las comisiones intersecretariales en el ámbito estatal (integradas por delegados federales, por representantes de las secretarías estatales y por presidentes municipales), serían, por tanto, el espacio encargado de “acordar y coordinar los esfuerzos de inversión y operación de los programas sociales federales en cada uno de los municipios de la cruzada” (Cejudo y Michel, 2019: 233). El papel de los delegados federales en estas comisiones era determinante, ya que debían articular los esfuerzos de los programas federales de Sedesol y negociar con los representantes de los estados y los ayuntamientos (Cejudo y Michel, 2019). La constante rotación de delegados federales dificultó, sin embargo, la implementación de la política y puso en cuestión su viabilidad inmediata. “[L]a frecuente

rotación de los delegados impedía que los procesos de coordinación fueran estables (cada cambio de delegado era seguido por un cambio en buena parte del personal de la delegación) y volvía necesario negociar de nuevo con los estados y los municipios, pues los acuerdos no sobrevivían el cambio de funcionario” (Cejudo y Michel, 2019: 248). Así, aunque la CNCH ha sido eficaz en la creación de los espacios de coordinación, éstos han sido incapaces de asegurar y garantizar la toma de decisiones con la lógica esperada.

La provisión de servicios de documentación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) también tuvo afectaciones en sus estándares de calidad debido a la rotación de personal. De acuerdo con Cárdenas (2019), algunos consulados han perdido hasta 50 por ciento de lo ganado debido a la inestabilidad del personal perteneciente a la cadena de mando: titular, cónsul adscrito y cónsul de documentación. En un consulado, por ejemplo, “[e]l nuevo encargado, aunque leyó los estándares, no entendió cabalmente la importancia de una de las recomendaciones sobre la forma de distribuir las citas durante el día, concentró las citas en las primeras horas de la mañana y generó tiempos de espera elevadísimos, aun sin una gran demanda” (Cárdenas, 2019: 145). En otro, la reasignación de personal tuvo como consecuencia que el “sucesor ignoró los lineamientos del programa de estándares y el consulado volvió a tener elevados tiempos de espera y servicio” (Cárdenas, 2019: 145).

La inestabilidad en los niveles superiores del gobierno federal afectó, además, la implementación de la política del Servicio Profesional de Carrera (SPC). En la tercera ronda de implementación, señalan Nieto y Pardo (2019), el nuevo gobierno se caracterizó por los constantes cambios de gabinete (23, la cifra más alta desde la administración de Salinas), situación que “generó tensiones al interior de la APF y puso en entredicho la viabilidad del SPC” (Nieto y Pardo, 2019: 52). La política de profesionalización tuvo, de esta manera, complicaciones para lograr que los criterios de carácter técnico y profesional predominaran frente a los de orden político.

La falta de certeza condujo al mal uso de los espacios de discrecionalidad en la implementación de las políticas

La ausencia de una normatividad suficiente, clara y congruente de la Vertiente de Intervenciones Preventivas (VIP) del programa Hábitat se tradujo en comportamientos y conductas que han desvirtuado los objetivos originales de la política y disminuido la velocidad de su implementación (Ramírez y Castillo, 2019). De acuerdo con entrevistas realizadas por Ramírez y Castillo (2019), los funcionarios “señalaron que el Reglamento Interior no define las funciones de la Unidad de Apoyo a la Infraestructura y Servicios en la Implementación de Hábitat, por lo que permite que cada titular pueda redefinir a discreción dichas funciones, restando continuidad a los trabajos realizados” (p. 204). Por su parte, la focalización, proceso prioritario para asignar adecuadamente los recursos, queda sujeta a los criterios de los funcionarios, quienes en ocasiones utilizan esta discrecionalidad para favorecer intereses particulares, situación que repercute, además, en una inadecuada implementación del programa (Ramírez, y Castillo, 2019). “[E]sta captura de una parte de Hábitat, junto con los problemas de diseño del programa, no sólo no garantizan resultados positivos en la prevención de la violencia, sino que pueden perpetuar resultados pobres en la implementación de la vertiente” (Ramírez y Castillo, 2019: 222). Así, la falta de certeza sobre los comportamientos y conductas que buscan generar las políticas es un factor que obstaculiza su proceso de implementación, ya que produce confusiones y aumenta los márgenes de discrecionalidad, no siempre utilizados adecuadamente. Algo similar sucedió con la política de residuos peligrosos, en la cual la burocracia ha tenido que ir solventando la ausencia de una determinación clara y explícita sobre la definición y magnitud del problema (Ugalde, 2019).

La política del Seguro Popular tiene, por su parte, “una enorme deuda con la sociedad mexicana en cuanto a la oportunidad y la calidad de sus servicios” (Fland y Moreno, 2019; 156). Su carácter descentralizado ha implicado que la provisión de servicios tenga que operar a través de una red de servicios estatales de salud, cuya heterogeneidad (diversidad en cuanto a capacidades administrativas y materiales) “ha sido un gran obstáculo para mejorar la

calidad de los servicios cubiertos con este programa y es un elemento que, lejos de resolver los problemas de desigualdad en salud, los ha agravado en general” (Flamand y Moreno, 2019: 156).

Caso contrario ha sucedido con la política de servicios de documentación. Su implementación se ha visto favorecida por la existencia de un cuerpo burocrático con comportamientos y conductas ancladas en rutinas y procesos uniformes y estandarizados. La estrategia para solucionar el problema de la dispersión y creciente demanda de pasaportes no emergió de una tabula rasa, sino que gran parte de su éxito se debió al enfoque incrementalista, repetitivo y basado en proyectos que caracteriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Vista así, la predictibilidad de las burocracias permite una mejor implementación y, además, contribuye a fortalecer el diseño de las políticas públicas.

La ausencia de información ha impedido conocer los resultados de la implementación y el impacto de las políticas

La falta de capacidades para generar mecanismos de información y seguimiento sobre los avances de la política, por parte de la burocracia encargada de coordinar los trabajos de implementación de la reforma procesal penal, ha implicado que, hasta ahora, la política se lleve en buena medida a ciegas (Caballero, 2019). “[L]os datos que se generan sobre el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal son muy escasos. No existe certeza sobre la forma en que se desempeña el sistema; menos aún es posible analizar si el sistema está en el camino correcto para los cuales fue diseñado [...] Hasta el momento no es posible siquiera determinar con claridad cuándo existió una inversión excesiva en instalaciones o si los costosos proyectos de tecnologías de la información que se han adoptado rinden algún fruto” (Caballero, 2019: 99). La ausencia de una burocracia capaz de generar memoria institucional ha permitido que se tomen decisiones a partir de anécdotas y no con evidencia e información contundente sobre los resultados de la reforma.

La profesionalización favoreció la especialización y el compromiso del personal con los principios y valores del servicio público

La prevalencia de funcionarios de carrera y personal con amplia trayectoria en temas consulares generó condiciones propicias para la implementación exitosa de la política a cargo de la SRE (Cárdenas, 2019). Permitted, por un lado, que el personal tuviera la especialización adecuada para llevar a cabo sus tareas y que su voz fuera reconocida y escuchada por funcionarios inexpertos. Por otro lado, favoreció la disposición de los implementadores para mejorar sus procesos mediante la toma de decisiones basadas en evidencia: “[e]n cada caso, con proyectos y recomendaciones en 2012, 2013, 2014 y 2015, la DGSC¹ y la subsecretaría han reaccionado positivamente a las recomendaciones, basadas en evidencia, que el CIDE ha hecho, e incluso han modificado decisiones previas” (Cárdenas, 2019: 133). De igual manera, la política de transparencia se ha beneficiado

Conclusiones

Para ser implementadas con éxito, las políticas públicas requieren de burocracias competentes y profesionales. Los servicios civiles de carrera contribuyen a desarrollar estas capacidades al dotarlas y promover en ellas estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional. Como Sísifo, el gobierno mexicano construye nuevas estrategias, lanza iniciativas, ofrece grandes planes de infraestructura y promueve reformas ambiciosas cada sexenio, sólo para verlas desmoronarse años después por la ausencia de una burocracia competente, que dé estabilidad y continuidad a las decisiones, que permita el aprendizaje institucional y resguarde las decisiones de intromisiones político-partidistas.

La profesionalización continúa siendo una deuda pendiente del Estado mexicano. Y es una deuda que dificulta la implementación de todas las políticas, que merma la eficacia de cada intervención del Estado y que, por tanto, traslada a los ciudadanos las consecuencias de no tomar

1 Dirección General de Servicios Consulares.

en serio la importancia de una burocracia competente, eficaz e imparcial.

Bibliografía

- Aguilar, L. (Comp.). (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D. (2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10(21): 13-37.
- Arellano, D., y Castillo, M. (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizaciones de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.
- Arellano, D., y Guerrero, J. (2003). "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State". En, Schneider, B., y Heredia, B., *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center Press.
- Bäck, h., y Hadenius, A. (2, 21(1)008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, 21(1): 1-24.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Caballero, J. (2019). "La reforma procesal penal de 2008. La implementación de una reforma durante una crisis de seguridad pública". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Cárdenas, H. (2019). "Papeles para millones. La implementación de la política de documentación de mexicanos en el exterior". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Carney, P. (2009). Implementation and the governance problem: A pressure participant perspective. *Public Policy and Administration*, 24(4): 355-377.
- Cejudo, G. (2003). Public management policy change in Mexico, 1982-2000. *International Public Management Journal*, 6(3): 309-325.
- Cejudo, G. (2016). *Democracia y Burocracia*. México: INE.

- Cejudo, G. (2015). "Public administration in Latin America: Adaptation to a new democratic reality". En Massey, A., y Johnson, K. (Eds), *The International Handbook of Public Administration and Governance*. London: Edward Elgar Publishing.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2019). "Implementación de una estrategia de coordinación interinstitucional. La Cruzada Nacional contra el Hambre". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (2019). "Introducción. Las preguntas y los casos". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- _____, "Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Cejudo, G., May, P., Saetren, H., Hupe, P., y Winter, S. (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro. *Gestión y Política Pública*, XXVII(1): 269-283.
- Centeno, M. *Democracy within reason. Techno/cratic Revolution in Mexico*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Cleary, M., y Stokes, S. (2006). *Democracy and the culture of skepticism. Political trust in Argentina and Mexico*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Cothran, D. (1987). Japanese bureaucrats and policy implementation: lessons for America? *Policy Studies Review*, 6(3): 439-458.
- Derthick, M. (1972). *New Towns in Town. Why a Federal Program Failed*. Washington, DC: Urban institute.
- Durant, R. (2014). *Why Public Service Matters. Public Managers, Public Policy, and Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Dussauge, M. (2005a). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. *Foro Internacional*, XLV (4): 761-794.
- _____, (2005b). ¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, (3): 1-21.
- Elmore, R. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4): 601-616.

- Flamand, L., y Moreno, C. (2019). "El Seguro Popular de Salud. Desafíos en la implementación de una política intergubernamental". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Fócil, M. (2009). Servicio profesional de carrera en México de "esperando a Godot" al "Gatopardo". *Buen gobierno*, (6): 151-167
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): 473-493.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., y O'Tolle, L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a third generation*. New York: HarperCollins.
- Grindle, M. (2010). Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. *Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper Series*.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gunn, L. (1978). Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, 33(4): 169-176.
- Hargrove, E. (1975). *The missing link: The study of implementation of social policy*. Washington, D.C: The urban Institute.
- Hernández, J., y Arellano, D. (2017). "Policy analysis and bureaucratic capacity in the Federal Government". En Méndez, J., y Dussauge, M., *Policy Analysis in Mexico*. London: Policy Press.
- Hull, C., y Hjern, B. (1987). Helping small firms grow: An implementation Analysis of small firms assistance structures. *European Journal of Political Research*, 10(2): 187-198.
- Hupe, P., y Buffat, A. (2013). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4): 548-569.
- Khan, A. (2016). Policy implementation: some aspectos and issues. *Journal of Community Positive Practices*, XVI(3): 3-12.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*. Cambridge: The MIT Press.

- López, S., y Ortiz, S. (2019). “La implementación de la política de transparencia y acceso a la información en la administración pública federal, de 2003 a 2007”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- May, P. (2015). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public policy and administration*, 30(3-4): 277-299.
- Mazmanian, D., y Sabatier, P. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 4(7): 23:47.
- Méndez, J. (2000). La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot? En Méndez, J., *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Méndez, J. (2008). Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos. *Servicio Profesional de Carrera*, V(9): 9-24.
- Méndez, J. (2018). *Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil*. Brasilia: ENAP Cadernos/ Flacso Brasil.
- Merino, M. (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII(219): 135-156.
- Meter, D., y Horn, C. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Nieto, F., y Pardo, M. (2019). “La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Nieto, F., Heyse, F., Pardo, M., y Wittek, R. (2014). Building enforcement capacity. Evidence from the Mexican civil reform. *Public Administration and Development*, 34(5): 389-405.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2011). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza*

- pública. Hacia una nueva gestión pública más efectiva y dinámica en México.* México: OECD Publishing
- Pardo, M. (2000). “El servicio civil de carrera en México: Un imperativo de la modernización”. En Méndez, J., *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.* México: El Colegio de México.
- Pardo, M. (2005). El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio. *Foro internacional*, XLV(4): 599-634.
- Pardo, M. (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006.* México: El Colegio de México.
- Pardo, M., y Cejudo, G. (2016). “Introducción”. En Pardo, M., y Cejudo, G., *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones.* México: El Colegio de México.
- Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (2018). “Estudio introductorio. Implementación de políticas públicas: Una antología”. En Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (Eds), *Implementación de políticas públicas (una antología).* México: CIDE.
- Peeters, R., y Nieto, F. (2020). *La máquina de la desigualdad.* México: CIDE.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland.* Berkley: University of California Press.
- Ramírez, E., y Castillo, M. (2019). “La implementación del programa Hábitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de sus instrumentos básicos”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública.* México: CIDE.
- Reforma. (2020). Dejan gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera. Recuperado de: <https://www.reforma.com/dejan-gobierno-1-de-cada-3-funcionarios-de-carrera/gr/ar1867868?md5=4f9a8cda490caade03b1258e4ce74fd1&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=1950a22391535c2e6ab965e464da9193>.
- Saetren, H. (2014). “Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment”. *Public policy and Administration*, 29(2): 84-105.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E. y Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1099-1126.

- Ugalde, V. (20019). “Implementación de políticas públicas de regulación ambiental. La política de residuos peligrosos”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- William, W., y Elmore, R. (Eds). (1976). *Social program implementation*. New York: Academic Press.
- Winter, S. (2012). “Implementation perspectives: Status and reconsiderations. En Peters, G., y Pierre, J. (Eds), *Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE Publications.

Pasado, presente y futuro de la profesionalización de la función pública en México

Rafael Martínez Puón*

No hay nada nuevo bajo el Sol,
pero cuantas cosas viejas hay que no conocemos

Ambrose Bierce

Resumen: El presente artículo pretende hacer un análisis de la importancia de las burocracias profesionales en los Estados modernos de derecho. Por lo que se desarrollan conceptos y se explica de manera comparada cual es la situación actual con respecto a este tema. La atención está centrada principalmente en México como caso particular, por lo que se hace un análisis de la trayectoria histórica de la profesionalización de la función pública en el país, de los avances y retrocesos y se establecen algunas expectativas con respecto a lo que se espera del gobierno actual. El artículo se divide en cuatro apartados: 1) Importancia de las burocracias profesionales en el funcionamiento del Estado; 2) Pasado y Presente de la profesionalización de la función pública en México; 3) Futuro y Conclusiones.

* Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Es Director General de la Revista Buen Gobierno. Autor de varios libros y más de 50 artículos sobre temas de servicio profesional de carrera, gestión y administración pública, en revistas nacionales y extranjeras.

Palabras clave: administración pública, burocracia profesional, servicio civil, profesionalización, función pública.

Professionalization of Mexican Public Service. From the past to the future.

Abstract: This article aims to make an analysis of the importance of professional bureaucracies in modern States of law. Therefore, concepts are developed and the current situation with respect to this issue is explained in a comparative manner. The focus is mainly on Mexico as a particular case, so an analysis is made of the historical path of the professionalization of public service in the country, advances and setbacks and some expectations are established regarding what is expected of the current government. The article is divided into four sections: 1) Importance of professional bureaucracies in the functioning of the State; 2) Past and present of the professionalization of the public service in Mexico; 3) Future and Conclusions.

Keywords: public administration, professional bureaucracy, civil service, professionalization, public function.

Fecha de recepción del artículo: 24-enero-2020

Fecha de aceptación: 10-febrero- 2020

Introducción

La historia de la profesionalización vía un servicio civil en México, es una historia sinuosa, poco consistente, que se refleja hasta nuestros días en que sólo un número muy bajo de instituciones cuentan con un servicio civil profesional. Si bien es cierto que a partir del año 2000 –como producto de la transición democrática– comenzaron a construirse una serie de experiencias –entre ellas el servicio profesional en la Administración Pública Federal Centralizada– tanto a nivel federal como a nivel local, que apuntaban a que un número importante de instituciones adoptarían esquemas de profesionalización, lo que auguraba un cambio relevante en la fisonomía de las burocracias o propiamente en las funciones públicas (entiéndase la gestión de las personas), la realidad es que son pocos los servicios civiles que se han caracterizado por su solidez y su persistencia en el tiempo. Muchas propuestas quedaron a nivel de iniciativas y normas,

con su debido entusiasmo inicial, otras progresaron, pero la mayoría están en el sueño de los justos.

Lo que es cierto, es que hablar de la existencia de burocracias profesionales vía la existencia de un servicio civil o profesional de carrera¹, pareciera ser que es un elemento connatural de países que cuentan con economías desarrolladas y con sistemas democráticos consolidados. Las burocracias profesionales, como las maquinarias más importantes para el funcionamiento adecuado de los Estados Modernos de Derecho². En el marco del estudio comparado, los ejemplos abundan³, existen países con legislaciones en materia de servicio civil desde el siglo XIX hasta nuestros días. Muchos de estos países han consolidado un esquema de función pública profesional meritocrática que ha sido útil para tres aspectos sustanciales: el combate a la corrupción, el aumento de la competitividad y crecimiento económico sostenible y el incremento de la eficacia gubernamental⁴.

Por principio, se tiene que el término profesionalización es un término genérico o “paraguas” que incluye varias modalidades (servicio profesional o civil de carrera/gestión estratégica de recursos humanos). Una primera aproximación sería “la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas puedan contar con desarrollo profesional propio y que a la vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquéllas”. Una

- 1 Entiéndase como un sistema de trabajo público en el que las personas ingresan por sus méritos y reciben por parte de la organización una serie de beneficios tendientes a su desarrollo individual, pero con el propósito de que estos beneficios tengan una contribución en alcanzar los fines de la misma.
- 2 Véase Weber, Max (1979) *Economía y Sociedad*. Ed. F.C.E. México.
- 3 Véase Martínez Puón, Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? (2015) Ed. Porrúa,
- 4 Véase Rauch, J.E. y Evans, P.B. (2000) “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Development Countries”, *Journal of Public Economics* 75, Ed. Elsevier, USA; Kaufmann, Daniel et.al (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Ed Banco Mundial, Washington D.C.; Carlson, Ingrid y J. Mark Pane (2003) *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Ed. BID, Diálogo Regional de Política, Washington D.C.; World Economic Forum’s (WEF) (2016) *Global Competitiveness*. Index which covers over 150 countries. Survey data. (GCI) Ed. Foro Económico Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Ginebra, Suiza.

segunda aproximación, es ver la profesionalización: “Como sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, estímulos y retribuciones que asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forma parte”. Por último, bien se puede señalar que la profesionalización significa “la contratación de personal con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético”⁵.

Una vez expuestas estas definiciones, y partiendo de la afirmación de que éste es un término genérico, sí señalar que una de las modalidades adoptadas por las instituciones del Estado son los servicios profesionales o servicios civiles de carrera, entiéndanse como sistemas en el que las personas ingresan con base en sus méritos e igualdad de oportunidades. Autores como Becke, Perry y Toonen (1996) definen a los servicios civiles: “Instituciones intermediarias que movilizan recursos humanos en el servicio de asuntos del Estado dentro de un determinado territorio. Esta definición infiere que los sistemas de servicio civil son estructuras, esto es, una combinación de reglas y relaciones de autoridad que actúan como puentes entre las políticas del Estado y las organizaciones específicas de la administración pública”.

Sí se tiene que aclarar que se ha optado por la definición que atiende a lo más básico. En el fondo y ya en su aplicación, la definición es mucho más compleja, porque sus ámbitos de aplicación y extensión (llámese las áreas de gobierno y administración tanto a nivel central o local que formarían parte) varían de país a país, lo mismo que el número y tipo de servidores públicos, el nivel de centralización o descentralización en cuanto a cómo se administra el sistema o el número de mecanismos para la gestión de personal. Lo mismo para el tipo de servicio de civil, en el que podemos encontrar en la literatura desde

5 Véase para mayores detalles Martínez Puón, Rafael (2013) *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Ed. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

Servicios Civiles de Empleo o Servicios Civiles de Carrera⁶, o lo que se identifica como Servicios Civiles Mixtos, que es la combinación de ambos. En resumen, no hay una receta común para todos.

Una vez hechos estos apuntes iniciales sobre el tema, así como la descripción de algunos conceptos, señalar que este artículo tiene la intención de abordar la trayectoria de la profesionalización de la función pública en México, qué es lo que se ha hecho, en dónde estamos y hacia dónde vamos. El artículo se divide en cuatro apartados: 1) Importancia de las burocracias profesionales en el funcionamiento del Estado; 2) Pasado y presente de la profesionalización de la función pública en México; 3) Futuro, y 4) Conclusiones.

1. Importancia de las burocracias profesionales en el funcionamiento de los Estados modernos

Tanto en la teoría como en la práctica, existe un consenso de la importancia y existencia de burocracias profesionales mediante un servicio civil y su aporte al funcionamiento de los Estados modernos de derecho. De modo que a lo largo del tiempo y de la historia, esta figura ha demostrado su eficacia y eficiencia en muchos países. Si se tuviera que enumerar algunos de las virtudes de esta figura, bien se podría decir lo siguiente:

- Garantiza la continuidad en políticas y programas y servicios públicos en los cambios de gobierno o a la llegada de nuevos titulares.
- Propicia que los servidores públicos no sean rehenes de los intereses de los partidos políticos.
- Democratiza el servicio público a través del ingreso de las personas mediante concursos públicos.
- Transparenta el funcionamiento de los gobiernos y la administración pública.
- Disminuye la corrupción y facilita la creación de un sistema de rendición de cuentas.
- Eleva el nivel de eficacia de los gobiernos y administraciones públicas.

6 Dussauge Laguna, Mauricio (2005) "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México.

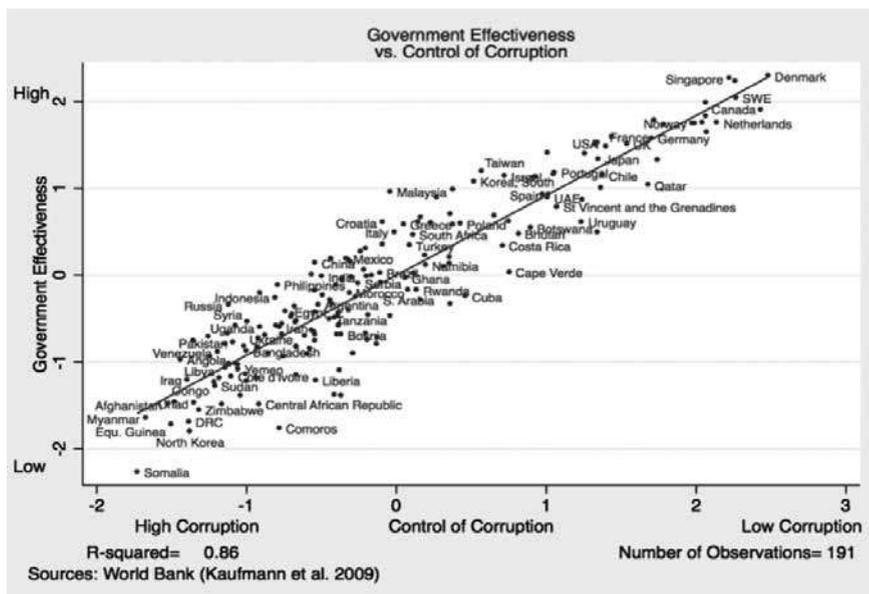
- Transforma la cultura de la lealtad individual de los servidores públicos a la cultura de la responsabilidad.
- Contribuye a la construcción de una cultura del mérito.

Una condición esencial en cuanto a la existencia de una burocracia profesional es que cuenta con ciertos estándares de autonomía, imparcialidad y eficacia para su deseable funcionamiento. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “El grado de autonomía de la burocracia puede medirse con el índice de mérito, que evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados” (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Payne, 2006: 72-73). Por ende, la existencia de estos sistemas resulta esencial para el correcto desempeño de las instituciones del Estado.

Por ejemplo, resulta interesante esta gráfica de Rothstein y Holmberg (2014: 17) entre eficacia y su correlación con el combate a la corrupción. De forma que, a mayor eficacia en el funcionamiento de una administración, mayor control de la corrupción. En la gráfica se puede observar diferentes niveles de eficacia en sus burocracias que dan lugar a un mayor control de corrupción, destacándose países como Dinamarca, Suecia, Canadá, Holanda, Singapur con bajos niveles de corrupción, no así países con un nivel alto y medio de corrupción que se encuentran en la gráfica de la siguiente página.

Para reforzar estos argumentos Carl Dahlström y Víctor Lapuente (2017), investigadores de la Universidad de Gotemburgo y autores del libro (*Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*), se preguntan ¿Por qué algunos países son menos corruptos y están mejor gobernados que otros? Sostienen, que la organización de la burocracia del Estado es un factor crítico, aunque muchas veces ignorado. Los países en el que los funcionarios de las burocracias públicas son reclutados por sus méritos funcionan mejor que aquellos donde los empleados públicos deben sus puestos a conexiones políticas. Son gobiernos de alta calidad, que actúan con imparcialidad, no incurrir en prácticas

Gráfica 1 Correlación entre eficacia y control de la corrupción



Fuente: Rothstein, Bo y Holmberg, Sören (2014) *Correlates of Corruption*. Gothenburg, University of Gothenburg, *Department of Political Science. The Quality of Government Institute (Working Paper Series; No.2014:17)*.

corruptas y usan los recursos públicos disponibles de manera eficaz. En resumen, las administraciones menos corruptas, efectivas e innovadoras son aquellas en las que las carreras política y administrativa están separadas de unas de otras.

En la actualidad el interés sobre la profesionalización y los servicios profesionales es tal, que hoy día existe una vasta literatura para describir y explicar tanto a esta figura como de su importancia en las instituciones del Estado. Esta literatura es de carácter poliédrico, por lo tanto aborda este asunto desde distintos enfoques: a) Aspectos conceptuales y origen histórico (Weber, 1979; Ingraham, 1996; Sánchez Morón, 1997; Becke, Perry y Toonen, 1996; Prats, 1998); b)

Tipos de modelos de servicio civil o profesional (Dussauge, 2005; Villoria, 2007; Ramíó y Salvador, 2002); c) Informes sobre el estado actual de los servicios civiles y documentos prescriptivos (CLAD, 2004; WEF, 2003; BID, 2003; OCDE, 2008; IG, 2017); d) Como instrumento de gestión de personal en el que se explican cada uno sus procesos y mejores prácticas (Amstrong M.A, 1999; Villoria y Del Pino, 2009; Klingner, Donald y John Nalbadian, 2002); e) Estudios comparados (Grazier, 1972; Echebarría, 2006; Oszlak, 2001; Ziller, 2001; Carlson, Ingrid y J. Mark Payne, 2003); f) Tendencias sobre los servicios civiles (Atkinson J. y N. Meager, 1986; Longo, 2004, Cardona, 2007); g) El desarrollo de servicios civiles a nivel directivo (Catalá, 2005; Martínez Puón, 2011; Figueroa, 2002; OCDE); h) Relaciones entre políticos y burócratas (Aberbach, Joel, Robert Putman y Bert Rockman, 1981; Friedrich, 1960; Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Mannig y Emmanuelle Arnould, 2007; Peters, 1987; Suleiman, 1984).

Es conveniente señalar que los servicios profesionales o civiles, no obstante las buenas o malas épocas por las que han pasado, y esto en su momento tuvo que ver con los procesos de reforma que sufrieron muchas de estas instituciones en diferentes países, sobre todo en la época de las reformas neoliberales⁷ que pretendieron reducir las estructuras de las instituciones del Estado (gobiernos y administraciones públicas) y por ende la función pública profesional, hoy más que nunca se les reconoce su importancia y son figuras más que vigentes.

Tan vigente es esta figura, que los servicios profesionales o servicios civiles siguen formando parte del análisis de los componentes para el funcionamiento adecuado de los Estados modernos. Todo ello a través de estudios de organismos internacionales y de documentos prescriptivos, por ejemplo desde las famosas listas de requerimientos de la OCDE hasta la Carta Iberoamericana de la Función Pública realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) publicada en 2013; carta destinada principalmente para países de la región iberoamericana y en la que se describen los

7 Véase Escalante Gonzalbo, Fernando (2016) *Historia mínima del neoliberalismo*. Ed. Colegio de México. México.

elementos que tendrían que ser considerados para la construcción de un sistema de profesionalización para los servidores públicos. Y no se diga en las agendas político-administrativas de muchos países en los que el tema sigue siendo relevante, sobre todo en políticas públicas ligadas a temas prioritarios o necesarios como la educación, la seguridad pública, la salud y el combate a la corrupción.

Sobre esa base haremos alusión a un reciente estudio de 2017 denominado Índice Internacional de Eficacia de los Servicios Civiles (*The International Civil Service Effectiveness Index, InCiSE*) realizado por el Instituto de Gobierno con sede en Londres, Inglaterra y la Blavatnik School of Government y financiado por el Servicio Civil del Reino Unido. Este estudio, a través de una serie de indicadores, clasifica a los países en cuanto a la eficacia de sus servicios civiles, pero con la novedad que a diferencia de otros estudios, que sólo se centran en la parte relacionada con la Gestión de Personal y Recursos Humanos, así como en cada uno de sus procesos (reclutamiento y selección, capacitación, evaluación del desempeño, incentivos y promociones y disciplina), de agregar otros indicadores. Cada uno de los 31 países recibe una calificación de efectividad general y un desglose más específico que incluye: administración tributaria, inclusión, capacidades, apertura, integridad, gestión de recursos humanos, gestión de crisis/riesgos, regulación, gestión fiscal y financiera, servicio digital, administración de seguridad social y elaboración de políticas. De modo que esto incluye un análisis más integral del funcionamiento de la administración en su conjunto.

El estudio se enfoca principalmente a la burocracia central del Estado, dejando de lado, lo que acontece a nivel local o lo referente a organizaciones individuales o subnacionales, o instancias técnicas especializadas que están más allá del Poder Ejecutivo. A continuación, se presenta la clasificación de países según la eficacia de su servicio civil.

Tabla 1. Clasificación de los Servicios Civiles

Clasificación de los países según la eficacia de los Servicios Civiles		
País	Calificación	Clasificación
Canadá Canadá	1.00	1
Nueva Zelanda	0.95	2
Australia	0.91	3
Reino Unido	0.91	4
Finlandia	0.87	5
Suecia Suecia	0.86	6
Estonia Estonia	0.81	7
Noruega	0.81	8
Corea del Sur	0.78	9
Estados Unidos	0.74	10
Dinamarca	0.73	11
Suiza	0.61	12
Bélgica	0.60	13
Holanda	0.58	14
Japón	0.57	15
Austria	0.56	16
Francia	0.50	17
España España	0.49	18
México	0.47	19
Irlanda Irlanda	0.46	20
Polonia	0.44	21

Clasificación de los países según la eficacia de los Servicios Civiles		
País	Calificación	Clasificación
Chile	0.44	22
Eslovenia	0.44	23
Alemania	0.40	24
Turquía	0.37	25
Portugal	0.31	26
Italia Italia	0.21	27
República Checa	0.16	28
Grecia	0.04	29
Hungría	0.00	30
Eslovaquia	0.00	31

Fuente: *The International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE)*.

De los indicadores descritos en el informe, en lo particular llama la atención el relacionado con la gestión de recursos humanos, ya que describe diferentes mecanismos o instrumentos para el proceso de reclutamiento y selección en la que el mérito es el elemento preponderante. De igual forma, expresariamos discrepancias con relación al número en la clasificación de países. Se considera que el caso chileno, de acuerdo con los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (2004, 2006, 2011) sobre el diagnóstico de los servicios civiles en América Latina (coordinados por Koldo Echebarria) establecían una distancia importante de Chile como mejor clasificado con relación del resto de los demás países de la región. Se considera que Chile es el país mejor posicionado del continente.

Ahora bien, ¿Es relevante que las instituciones pertenecientes al Estado funcionen adecuadamente sobre la base de burocracias profesionales? La respuesta es sí. Y más

aún cuando existe todo un fenómeno de desencanto hacia a la democracia, no sólo en países con economías avanzadas y emergentes, sino también en el mundo en general. Esto nos parece que da lugar para que diversas instituciones se posicionen como actores que impulsen el fortalecimiento de la misma. Y en ese sentido, el reforzamiento de las instituciones del Estado desde la mirada de la profesionalización y por todos los beneficios que genera, se hace más que necesario. Pero no sólo a nivel de administración central o federal (como es nuestro caso) y local, llámese los grandes aparatos burocráticos, sino también a nivel de instituciones de otros poderes, así como en instituciones en lo particular que juegan un papel relevante en el bienestar y la estabilidad de todo un país. Y en ese universo bien caben muchas.

En ese tenor, Manuel Villoria (2016) propone una serie de políticas que a su vez promueven valores y que deberían de estar presentes en la actuación de todos los miembros pertenecientes a las instituciones del Estado. Estos serían los grandes ejes temáticos o políticas:

Tabla 2. Valores y Ejes Temáticos

Valores	Ejes temáticos
Integridad	Como parte de las cualidades de los servidores públicos.
Imparcialidad y Legalidad	Como parte de la existencia de una burocracia profesional alejada de los intereses partidistas, que cumpla con la ley y abata la corrupción.
Efectividad	Vinculada con la gestión en la que esté de por medio la planificación, presupuestación y evaluación de resultados.
Transparencia	En cuanto a la capacidad que tienen los Estados de brindar información pública a los ciudadanos, pero no únicamente en el marco de sus obligaciones, sino con la intención de que sea útil para su reutilización por éstos en una idea de Gobierno Abierto.
Rendición de Cuentas	Como el proceso de informar, responder sobre actos por parte de todo gobernante, sujeto a sanciones y recompensas procedentes. Aunado a todos los tipos de control existentes.

Valores	Ejes temáticos
Participación	Con relación a que los gobiernos y las administraciones construyan mecanismos, tecnológicos y legales que den lugar a la participación ciudadana.
Equidad	Se parte de que toda política o acción tiene que estar dirigida a los menos favorecidos.

Elaboración propia a partir de Villoria, Manuel (2016) “El papel de la Administración Pública en la generación de calidad democrática”. *Revista Reforma y Democracia* no. 65 junio. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.

Manuel Villoria (2016) parte de la tesis de que estas políticas, junto con los valores que promueven, de implementarse correctamente, se constituyen en un componente para elevar la calidad democrática de un país. Villoria (2016), basándose en Diamond y Morlino (2004), sostiene que la democracia se fundamenta en tres principios clave: respeto a las libertades civiles y políticas, soberanía popular, e igualdad política. Estos principios son trastocados por las circunstancias actuales, tales como la presencia de grandes consorcios económicos, que minan la soberanía y capturan al Estado, aunado a la captura de los intereses ciudadanos por parte de grupos organizados y a la creación de sistemas basados en la impunidad, entre otros. Lo que ha propiciado una especie de desafección por la democracia. En ese sentido, bien estos fenómenos podrían ser revertidos si las instituciones del Estado, llámese los gobiernos y administraciones públicas, asumen un papel que potencialice la democracia a partir de las políticas que se proponen.

En cuanto a valores y ejes temáticos, bien conviene centrarse en el referente a la imparcialidad y legalidad. Como bien lo señala el propio Villoria (2016), el esquema de una burocracia imparcial y legal deviene de los postulados del modelo ideal de burocracia de Max Weber (1979) y resulta conveniente que así sea, ya que esto protege a los aparatos administrativos de que no se vuelvan rehenes de los intereses de los partidos políticos y se evita que en su relación con la sociedad civil y la ciudadanía no existan tratos preferenciales personales o se otorguen privilegios en

detrimento de la equidad. Es en este marco que surgen los servicios profesionales o civiles de carrera que le otorgan a sus servidores públicos seleccionados meritocráticamente, garantías de imparcialidad dada la estabilidad laboral con la que cuentan. De la mano de lo anterior, está la adecuada aplicación de la ley que ya en su implementación y conocimiento requiere que sean profesionales y no gente improvisada que la lleven a cabo, porque al haber gente improvisada es también posible que la discrecionalidad o la arbitrariedad imperen.

¿Cuáles son las consecuencias positivas de contar con una burocracia profesional? Además de las mencionadas en párrafos arriba, está la de generar confianza y credibilidad en la ciudadanía hacia sus gobiernos por la capacidad que tienen éstos de implementar políticas y prestar servicios adecuados; la contribución a un mayor desarrollo económico y la imparcialidad como sostén esencial de un Estado de Derecho que da lugar a la rendición de cuentas. Por último, no está de más enfatizar la profesionalización como antídoto para el combate a la corrupción. Autores como Kauffman, Kraay, y Mastruzzi (2003) insisten que a mayor corrupción menor calidad democrática.

Llama poderosamente la atención lo que les correspondería hacer a los servidores públicos, con relación a asumir esos valores democráticos impulsados desde las políticas antes mencionadas. A este respecto, Manuel Villoria (2016) propone lo siguiente: 1) deben facilitar, en el marco de sus competencias, la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales, más aún, deberían promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso; 2) deben promover y respetar el Estado de Derecho, defendiendo su imparcialidad y trabajando por una legalidad basada en normas construidas desde el rigor y el análisis detallado de sus impactos; 3) deben hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones, luchando porque sean reales sus componentes en la vida diaria; 4) deben optar por una conducta transparente y honesta, coherente con su vocación de servicio, rindiendo cuentas rigurosamente a quienes corresponda cuando ello sea de su competencia; y 5) deben buscar el interés general, respetando el marco democrático y jerárquico de

decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios y valores defendidos.

Como apuntes finales de este apartado, se tiene que decir que la construcción de un servicio profesional o servicio civil no es una tarea fácil. Todo lo contrario, nuevamente haciendo uso del estudio comparado hay países que se han demorado décadas para contar con una burocracia profesional, no exenta de cambios y reformas importantes. En el tránsito de instituciones del Estado de carácter preburocrático a instituciones de carácter burocrático (Viloria, 2007) la transformación ha sido total en muchas líneas y en diferentes épocas. En un gran resumen, se puede mencionar lo siguiente: cambios en los arreglos institucionales entre políticos y administradores, construcción de nuevos marcos reguladores de los servidores o funcionarios públicos, nuevos procesos de gestión de personal a través de mecanismos meritocráticos, estabilidad en el empleo acompañada de la evaluación del desempeño, cambios en la cultura política-administrativa, esto es, pasar de un sistema de botín a un sistema de mérito. De modo que el propio estudio comparado aporta evidencias de la calidad de las burocracias con las que cuentan los diversos países del mundo.

2. Pasado y Presente

La historia de la profesionalización de las instituciones en México tiene una trayectoria de muchos años, desde del siglo XVIII, XIX y a lo largo del siglo XX, con propuestas concretas en el siglo XXI. En la obra de Omar Guerrero (2011) "Historia del Servicio Civil de Carrera en México", el autor expone algunos hallazgos interesantes, desde la carrera administrativa en el México virreinal a través de los Montepíos de la Administración Pública y el Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo, todo ello dentro de una primera etapa que va de 1756 a 1821. Una segunda etapa se dio en la época de la independencia de 1824 a 1906 que como lo sostiene el autor hay una interrupción de todo lo logrado debido a todos los problemas existentes de ese período, principalmente económicos, en los que se tenía que prescindir de la estabilidad con la que contaban los funcionarios de la época. Salvo algunos sectores como el cuerpo de funcionarios diplomáticos y la formación que

provenía de algunas escuelas para tareas muy particulares, el caso de los contadores.

En lo que corresponde a iniciativas de ley, asociaciones de profesionistas, estudios reformas administrativas, programas de modernización, leyes en materia de profesionalización, a largo del siglo XX y el siglo XXI, todo está documentado en diversos textos (Haro Belchez, 2000; Guerrero Amparán, 1999; Guerrero Orozco, 1998; Guerrero Orozco, 2003; Méndez, 2010; Pardo, 2005; Martínez Puón, 2005). Desde nuestro punto de vista, la trayectoria, como ya se señaló en un principio, ha sido errática sobre todo en lo que corresponde a la existencia de un servicio profesional o servicio civil a nivel federal o central, ya que no será sino hasta 2003 que se contará con una legislación en la materia. Existe un texto de José Luis Méndez (1995) que se volvió un clásico, titulado “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, publicado en *El Cotidiano*, en México; que narra precisamente todo el periplo que ha existido para evadir o promover esta figura.

Sobre la historia reciente de la profesionalización en el Estado mexicano, hay que dividirla en tres segmentos: el primero tiene que ver con el impulso y la concreción de las propuestas a nivel de administración pública central o federal: el segundo, con experiencias aisladas o llamadas sectoriales que, de forma paralela al impulso de la profesionalización a nivel del aparato federal, algunas prosperaron, el caso más emblemático es el del Servicio Exterior Mexicano, así como otros más. Y un tercer segmento es el que tiene que ver con las experiencias a nivel local, tanto a nivel estatal como municipal.

Se han hecho análisis y descripciones muy útiles sobre el funcionamiento de los servicios profesionales en estos tres segmentos. En especial sobre la experiencia de la Administración Pública Federal y al respecto, recomendar ampliamente el capítulo del libro titulado: “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” también de José Luis Méndez (2016). Sin embargo, nos parece que los análisis han sido aislados, someramente con alguna comparación entre ellos (Martínez Puón, 2005). En ese sentido, nos parece que el estudio más completo es el de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentado ante la Cámara de

Diputados, en el marco de la entrega de resultados de la Cuenta Pública 2012, denominado “Servicios de Carrera en el Estado Federal”.

Cabe precisar que la Auditoría Superior de la Federación realizó en 2012 un estudio comparado de los 20 servicios de carrera más importantes a nivel federal, que fue presentado el 20 de febrero de 2014 a la Cámara de Diputados⁸. El estudio se realizó con base en una metodología desarrollada por la propia Auditoría, que se centró en la cobertura de los servidores públicos adscritos al servicio de carrera; su integralidad, es decir, la presencia de los elementos necesarios para la organización de los servicios de carrera así como el diseño de los procesos que lo componían; la instrumentación, o sea la operación de los procesos que integraban a cada servicio de carrera; su coherencia, esto es, que el diseño de los procesos del servicio de carrera permitiera cumplir con los objetivos establecidos. Con base en dichas variables se definía el nivel de consolidación de los 20 servicios de carrera que fueron objeto del estudio comparado.

- Respecto a la cobertura, se estableció que de los 329 entes públicos que conformaban al Estado Federal Mexicano, el 28.9% (95 servicios) operaba bajo la norma de un servicio de carrera lo que significaba que de 1 millón 800 mil 743 plazas adscritas, el 7.4% (132 mil 961) de las plazas eran susceptibles de pertenecer a alguno de los servicios de carrera identificados por la Auditoría Superior de la Federación.
- En cuanto a la integralidad, de los 20 servicios de carrera se determinó que el 15.0% (3 servicios) tuvo un nivel de cumplimiento del 100%, en tanto que también el 15.0% (3) logró un nivel de cumplimiento alto.
- Respecto a la instrumentación, se determinó que el 30.0% (6 servicios) obtuvo un nivel de cumplimiento del 100%.
- En relación a la coherencia, de los 20 servicios de carrera, el 40.0% presentó un nivel de coherencia

8 Auditoría Superior de la Federación (2014). *Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

alto, lo que significó que, de cada 10 servicios, 4 realizaban los procesos conforme a los objetivos del servicio de carrera definido en la normativa y estaban vinculados con los objetivos institucionales.

- Por lo que hace a la consolidación, el servicio de carrera del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue el más consolidado con el 99.3%, seguido por el Servicio Profesional Electoral del anterior Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, con un nivel de consolidación del 97.0%.

Enseguida se presenta la matriz en la que se muestran los 20 servicios de carrera analizados y los resultados que obtuvieron en la metodología desarrollada por la Auditoría Superior de la Federación:

Tabla 4. Matriz para determinar la consolidación de los Servicios de Carrera del Estado Federal y distribución de los criterios de la evaluación por servicio 2014

No	Servicio de carrera	Entre Público	Año de creación	Cobertura		Integralidad				INSTRUMENTACIÓN				CONFERENCIA				CONSOLIDACIÓN								
				PO	Lugar	PM	PO	CUMF.	%	Lugar	PM	PO	CUMF.	%	Lugar	PM	PO	CUMF.	%	Lugar	PM	PO	CUMF.	%	CUANTITATIVO (Lugar)	CUANTITATIVO
1	Servicio Exterior Mexicano	Secretaría de Relaciones Exteriores	1994	0.792	13	13	100.0	1	7	7	100.0	1	6	6	100.0	1	27	26.8	99.3	1						
2	Servicio Profesional Electoral	Instituto Nacional Electoral	1992	0.976	5	15	93.3	5	9	9	100.0	1	8	8	100.0	1	33	32.0	97.0	2						
3	Carrera Judicial	Consejo de la Judicatura Federal	1995	0.974	6	13	100.0	1	7	7	100.0	1	7	6	85.7	11	28	27.0	96.4	3						
4	Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal	Procuraduría General de la República	1996	0.614	16	14	100.0	1	8	7	87.5	7	7	7	100.0	1	30	28.6	95.3	4						
5	Servicio Profesional de Carrera Policial	Policía Federal	1999	0.932	10	14	85.7	10	8	8	100.0	1	7	7	100.0	1	30	27.9	93.0	5						

No	Servicio de carrera	Entre Público	Año de creación	Cobertura		Integralidad			Instrumentación			Conferencia			Consolidación					
				PO	Lugar	PM	PO	CUMF. %	Lugar	PM	PO	CUMF. %	Lugar	PM	PO	CUMF. %	PM	PO	CUMF. %	CUMTATIVO (Lugar)
6	Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Secretaría de la Función Pública	2003	0.707	14	15	14	93.3	5	7	13	7	7	100.0	1	32	28.7	89.7	6	
7	Servicio Fiscal de Carrera	Servicio de Administración Tributaria	2003	0.000	20	13	11	84.6	11	7	1	6	6	100.0	1	27	24.0	88.9	7	
8	Servicio Civil de Carrera	Cámara de Senadores	2002	0.916	11	16	15	98.8	4	10	15	8	8	100.0	1	35	30.9	88.3	8	
9	Servicio Civil de Carrera	Instituto Federal de Defensoría Pública	1995	1.00	1	13	10	76.9	16	7	7	7	7	100.0	1	28	24.0	85.7	9	
10	Sistema de Desarrollo Profesional	Centro Nacional de Metrología	1999	1.00	1	16	14	87.5	7	10	12	8	7	87.5	11	35	30.0	85.7	9	
11	Servicio Profesional de Carrera	Consejo de Promoción Turística de México	2001	0.935	9	13	11	84.6	11	7	7	6	6	85.7	7	28	23.9	85.4	10	

Medio

No	Servicio de carrera	Entre Público	Año de creación	Cobertura		Integralidad			INSTRUMENTACIÓN			CONFERENCIA			CONSOLIDACIÓN																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
				PO	Lugar	PM	PO	CUMP.	Lugar	PM	PO	CUMP.	Lugar	PM	PO	CUMP.	PO	CUMP.	Lugar	CUMPLIMIENTO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
16	Profesional de Carrera	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	2005	0.133	19	15	13	86.7	9	5	55.6	16	7	6	85.7	10	32	24.1	75.3	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000	1001	1002	1003	1004	1005	1006	1007	1008	1009	1010	1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017	1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024	1025	1026	1027	1028	1029	1030	1031	1032	1033	1034	1035	1036	1037	1038	1039	1040	1041	1042	1043	1044	1045	1046	1047	1048	1049	1050	1051	1052	1053	1054	1055	1056	1057	1058	1059	1060	1061	1062	1063	1064	1065	1066	1067	1068	1069	1070	1071	1072	1073	1074	1075	1076	1077	1078	1079	1080	1081	1082	1083	1084	1085	1086	1087	1088	1089	1090	1091	1092	1093	1094	1095	1096	1097	1098	1099	1100	1101	1102	1103	1104	1105	1106	1107	1108	1109	1110	1111	1112	1113	1114	1115	1116	1117	1118	1119	1120	1121	1122	1123	1124	1125	1126	1127	1128	1129	1130	1131	1132	1133	1134	1135	1136	1137	1138	1139	1140	1141	1142	1143	1144	1145	1146	1147	1148	1149	1150	1151	1152	1153	1154	1155	1156	1157	1158	1159	1160	1161	1162	1163	1164	1165	1166	1167	1168	1169	1170	1171	1172	1173	1174	1175	1176	1177	1178	1179	1180	1181	1182	1183	1184	1185	1186	1187	1188	1189	1190	1191	1192	1193	1194	1195	1196	1197	1198	1199	1200	1201	1202	1203	1204	1205	1206	1207	1208	1209	1210	1211	1212	1213	1214	1215	1216	1217	1218	1219	1220	1221	1222	1223	1224	1225	1226	1227	1228	1229	1230	1231	1232	1233	1234	1235	1236	1237	1238	1239	1240	1241	1242	1243	1244	1245	1246	1247	1248	1249	1250	1251	1252	1253	1254	1255	1256	1257	1258	1259	1260	1261	1262	1263	1264	1265	1266	1267	1268	1269	1270	1271	1272	1273	1274	1275	1276	1277	1278	1279	1280	1281	1282	1283	1284	1285	1286	1287	1288	1289	1290	1291	1292	1293	1294	1295	1296	1297	1298	1299	1300	1301	1302	1303

Como se puede observar en la tabla, se muestra el caso de la Administración Pública Federal en comparación con las experiencias sectoriales. Se considera que el estudio metodológicamente es muy sólido, pero lo más sobresaliente es la clasificación que establece con base en el funcionamiento de cada uno de ellos, en atención a los cinco componentes que se mencionan párrafos arriba. Por lo tanto, el documento nos parece inédito en cuanto a estudios de esa naturaleza en este país.

De modo que, si bien el documento habla en un principio de 95 instituciones de 293 que cuentan con normatividad en materia de profesionalización de su personal, son sólo 20 según la Auditoría Superior de la Federación, las que cumplen con las características de funcionar como todo un servicio profesional en todas sus líneas. La realidad es que son muy pocos y por lo tanto, con esto confirmamos que son sólo islas de profesionalización en el país.

Con relación al tercer segmento, que tiene que ver con los gobiernos estatales y municipales, el panorama nos parece más que desolador, sólo ocho entidades cuentan con una legislación en la materia, la Ciudad de México (con tres), Veracruz (con dos), Quintana Roo, Aguascalientes, Zacatecas, Baja California Sur, Guanajuato, Nuevo León (con un Estatuto), y recientemente Campeche cuya ley se publicó en 2019. Al respecto, decir que sólo por épocas funcionaron estas legislaciones, pero actualmente no se encuentran operando. Lo mismo sucede para los 2,458 municipios, salvo en algunos de carácter urbano que se trató de intentar algo, tampoco se lograron avances significativos y, por lo tanto, no hay evidencias de experiencias en funcionamiento.

La buena noticia con relación a lo expuesto es que, a pesar de las escasas experiencias en el país, algunas de sus buenas prácticas pudieran ser útiles para otras organizaciones. Esto sobre la base que, por lo que se ha visto, ejercen buenas prácticas, utilizan buenos y variados instrumentos de gestión de personal y mucha tecnología para hacer más ágiles los mismos.

3. Futuro

Las coyunturas generadas por los cambios de gobierno en todos los órdenes de la administración, han dado lugar a que gran parte de la función pública se vea afectada por esta situación⁹, esto nos hace pensar y repensar en la necesidad de contar con burocracias profesionales estables que también den lugar a la continuidad en las políticas públicas y servicios públicos (porque también éstos se ven afectados). Los ejemplos a nivel de estudio comparado nos dan ejemplos de la continuidad en el funcionamiento de los servicios públicos y las políticas, a pesar de no haber contado con gobiernos constituidos, Bélgica y España son casos recientes. Por lo que nos parece necesario avanzar en una política que englobe al mayor número de servidores públicos de todo el país y que fuerce a todos los gobiernos en su conjunto a hacer esfuerzos tendientes a su profesionalización. Áreas sustantivas como la educación, la seguridad pública, la salud, el medio ambiente, el propio bienestar, entre las más importantes, requieren de una capacidad técnica probada pero también de garantías y condiciones apropiadas para un buen funcionamiento.

Por una parte, está la reciente publicación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación* de 30 de agosto de 2019. El programa contempla **cinco objetivos prioritarios**:

1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción.
2. Combatir los niveles de impunidad administrativa.
3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal.
5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano.

9 Datos del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) de la Secretaría de la Función Pública se registra una baja hasta noviembre de 2019 de 70,000 servidores públicos con plaza presupuestal y con honorarios. De ellos un 30% corresponde a servidores públicos que formaban parte del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal.

Con relación al Objetivo 4: *Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal:*

- Consiste en la construcción de una nueva ética pública que busca recuperar la confianza ciudadana, a partir de una cultura de austeridad cimentada en los cinco ejes constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como en los principios legales y valores del Código de Ética del Gobierno Federal.
- La Secretaria de la Función Pública tiene previsto coordinar más de 300 Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) establecidos en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Dichos Comités fungirán como puntos de asesoría y consulta; mejora del clima organizacional y fomento de una cultura de denuncia.
- Con la intención de replantear la integridad en el servicio público, se tiene previsto que los Comités realicen:
 - a) Acciones de sensibilización a través de la difusión y la capacitación especializada en temas de ética e integridad pública y
 - b) Acciones de promoción de liderazgo ético que reconozca a todas las personas como factores centrales en la consolidación de una nueva ética pública.

Adicionalmente el **Objetivo 4** contempla *cinco estrategias prioritarias:*

1. Capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas para orientar sus conductas y la toma de decisiones en el desempeño de sus labores.
2. Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas.
3. Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno que los

- regula, con acciones que apoyen el uso adecuado de recursos, el cumplimiento de los objetivos y la eliminación de márgenes de discrecionalidad.
4. Modernizar la estructura de la APF para contribuir a que el Gobierno Federal cuente con organizaciones adecuadas para el logro de resultados institucionales, bajo criterios de eficiencia, transparencia y austeridad.
 5. Actualizar la definición de funciones conforme a las necesidades derivadas de la operación, eliminar duplicidad en áreas y evitar desviaciones en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, con la mayor eficacia y eficiencia.

Como se puede observar se enuncian cambios que no necesariamente son radicales, ni tampoco una nueva ley, al menos en este documento. Lo que se espera es que lo que está enunciado se cumpla cabalmente y no se quede únicamente como una lista de buenas intenciones. Lo que hasta cierto punto interesaría es que se respeten los derechos adquiridos, no despida a las personas por criterios fuera de la norma, aunado a reconocer el talento de las personas.

Más allá de lo que expone el programa, desde nuestra perspectiva, existe el sustento jurídico para poder avanzar con la creación de una Ley General de Profesionalización de la Función Pública. Con base en la reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la cual reformó, entre otros, el artículo 1º del texto constitucional, y con motivo de la reforma al artículo 133º de la Carta Magna, publicada en el citado Diario el 29 de enero de 2016, se realizan las siguientes consideraciones:

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. De igual forma, el artículo 133º de la Carta Magna establece que, la Constitución, las leyes

del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. En síntesis, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, serán Ley Suprema de toda la Unión y todas las personas gozarán de los derechos fundamentales previstos en dichos acuerdos internacionales. En ese orden de ideas, el artículo 25°, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones establecidas en el propio acuerdo y sin restricciones indebidas, el derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Así mismo, el artículo 23°, numeral 1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que, todos los ciudadanos gozaran el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En ese contexto, se destaca la importancia de legislar en el sentido de reconocer a través de una norma general, el derecho al acceso a la función pública; ya que dicho derecho encuentra sustento, como ya se adelantó, en diversos acuerdos ratificados por el Estado mexicano. Eso en lo que corresponde a la parte legal.

Con relación a la profesionalización de las funciones públicas estatales y municipales, esa sigue siendo la gran asignatura pendiente. Mientras no se avance en esto, seguiremos encontrando en estas instancias, espacios caracterizados por la improvisación, incapacidad técnica e insuficiencia que además se vuelven rehenes de la corrupción y del crimen organizado.

Por lo pronto, resulta conveniente avanzar en la creación de las bases porque un tema tan serio como lo es éste, su adecuado funcionamiento implicará muchos años. No sólo está de por medio la creación de leyes –que bien pueden estar bien diseñadas, así como su implementación– sino también la creación de toda una cultura del mérito *versus* sistema de botín, que no solamente es útil para el servicio público sino también para los ciudadanos. Ahí es donde se considera que está el mayor desafío.

4. Conclusiones

Las conclusiones sobre este tema son de diversos tipos, de carácter político, de carácter legal y de carácter administrativo. Sobre las de carácter político, ya en anteriores publicaciones, conferencias, foros, se ha señalado que los servicios civiles no sólo son sistemas de gestión de personal, son eso, pero también son figuras de tipo político. Su funcionamiento adecuado depende de decisiones políticas y si provienen de la más alta autoridad, como lo puede ser del propio Presidente de la República, pues mucho mejor. Y más aún, si se concibe a los servicios civiles como aliados de la propia política y no como amenazas a los intereses de la política y de los propios políticos.

En ese tenor, se considera muy importante los mensajes y las acciones políticas relacionadas con este tema, de llamar la atención el parecer del Presidente con respecto a este tema, al sostener que “la profesionalización, el talento y la gestión de lo público es poco significativo, toda vez que la lealtad es más importante que cualquier otra cualidad” (Matute, 2019). Aunado a una de sus declaraciones más sonoras: “los funcionarios de mi administración deben tener 90% de honestidad y 10% de experiencia” (El Universal 28/11/2009). Se considera que este tipo de declaraciones no abonan a que haya una coincidencia entre el discurso político y lo que se quiere promover concretamente lo que señala el ya mencionado “Programa Nacional de Combate a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024”, de ahí la importancia que esto, que se suele llamar como “voluntad política”, “interés”, “impulso”, se haga presente en la construcción, diseño o rediseño de este tipo de figuras. En cuanto acciones, lo sucedido con los cambios legales a la reforma educativa y su proceso de profesionalización que acontecieron en 2019, desde nuestro punto de vista, significa más un retroceso que un avance, y por lo tanto, esto resta en lugar de sumar a lo que ya se tenía. En fin, esperemos que lo que se ha propuesto vaya en un sentido positivo. Pero lo mismo para las designaciones “estrictamente políticas”, en las que abundan ejemplos en los que se ha dejado mucho que desear. De modo, que es un buen momento para la reflexionar, por una parte, en la necesidad de profesionalizar a la función pública, pero también para pensar en la profesionalización de la política.

Con respecto a las conclusiones de carácter legal, sería importante como ya se señaló impulsar una ley de carácter general y que sigan cobrando vida las iniciativas de los estados y de los propios órganos constitucionales autónomos. El reciente caso de la ley Campeche y lo que se está haciendo en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)¹⁰ hablan de ejemplos en los que hay todavía luces a pesar de la oscuridad.

Con relación a conclusiones de carácter administrativo, están relacionadas con la capacidad existente para poder implementar este tipo de figuras, ya sea servicios civiles de empleo o de carrera, de forma centralizada o descentralizada o sólo impulsado uno o dos o más de los mecanismos que conforman todo ciclo de gestión de personal (llámese ingreso, formación y capacitación, certificación de competencias, evaluación del desempeño, disciplina). Esto requiere de áreas robustas de gestión de personal, con las capacidades necesarias, así como con presupuestos significativos que den lugar al uso de herramientas, principalmente tecnológicas, para que realicen gestiones eficaces y adecuadas. La buena noticia es a diferencia de años anteriores, o hace quince años, a pesar de los pocos servicios profesionales existentes en el país, es que se han desarrollado buenas prácticas que bien pueden ser trasladadas para todo tipo organización, de cualquier orden de gobierno. Sin necesidad de mirar afuera, como otros países, como sucedía con anterioridad.

Por otro lado y en esta misma línea de lo administrativo, hasta cierto punto, lo que hoy se conoce como el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción, bien pueden ser entornos para que se puedan dar iniciativas de este tipo, si se parte de lo que señaló en un principio, de que los sistemas basados en el mérito son parte de los instrumentos para combatir la corrupción. Se esperaría que el discurso oficial vaya en esa lógica y que se reactiven todas las bases que se han construido para su funcionamiento.

10 Véase Fócil, Mario (2016) “Profesionalización y Gestión del Talento en el Instituto Federal de Telecomunicaciones”. *Revista Buen Gobierno* No. 21 semestre jul-diciembre, México.

Con respecto al nivel federal, que no deja de ser de lo más representativo por el tamaño y sus alcances, se considera que si bien se cuenta con un nuevo planteamiento plasmado en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, para dar un giro relevante, nos parece que la Secretaría de la Función Pública ya no tendría que tener esta encomienda. A lo largo de casi 15 años y, más aún, con la expedición del segundo reglamento de la ley en 2007, en el que se desconcentró el funcionamiento de los principales mecanismos del servicio profesional a las dependencias y órganos desconcentrados, el sistema ha demostrado muchas carencias e ineficiencias y se ha convertido en un mero ejercicio de simulación. Y esto está más que documentado¹¹. En resumen, la Secretaría de la Función Pública norma medianamente, vigila poco y no castiga. Habría que apostar por una instancia fuera del gobierno que pudiera llevar a cabo tal tarea, con mayor autonomía política-administrativa, de gestión, y en los que prevalezca la imparcialidad, la objetividad para que se privilegie el mérito de cualquier persona.

En fin, pasar de un sistema basado preponderantemente en la confianza política o también llamado de patronazgo, a uno que dé lugar al mérito y a la profesionalización, pareciera ser que sigue siendo una aspiración. Por lo que en este cambio de época y de gobierno lo que se esperaría que se entiendan bien estas cosas y que éstas empiecen a ser diferentes como alguna vez se prometió.

Bibliografía

- Amstrong, M.A. (1999) *Handbook of Human Resource Management Practice*. Ed. Koogan Page. London, UK.
- Becke, Hans; James L. Perry y Theo Toonen (1996) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. University, Indiana, Bloomington; Indiana.

11 Véase: Méndez, José Luis (2016) “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones. Ed. Colegio de México, México.

- Carlson, Ingrid y J. Mark Payne (2003) “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”, BID, Diálogo Regional de Política.
- Dahlström, Carl y Victor Lapuente (2017) *Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge University Press, UK.
- Dussauge Laguna, Mauricio (2005) “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México.
- Evans, Peter y James Rauch (1999) “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, no. 64, USA.
- Echebarría, Koldo (Coordinador) (2004, 2006, 2001) *Informe sobre la situación la del servicio del Servicio Civil en América Latina*. Ed. BID, Washington D.C. USA.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2016) *Historia mínima del neoliberalismo*. Ed. Colegio de México, México.
- Fócil, Mario (2016) “Profesionalización y Gestión del Talento en el Instituto Federal de Telecomunicaciones”. *Revista Buen Gobierno* No. 21, semestre jul-diciembre, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1999) “Trabas y oportunidades para el servicio civil de carrera en un México Democratizado” en *Visión Dimensional del Servicio Público Profesionalizado*. Ed. Plaza y Valdés México.
- Guerrero Orozco, Omar (2011) *Historia del Servicio Civil de Carrera en México*. Los protagonistas, las ideas, los testimonios. Ed. Miguel Angel Porrúa. México.
- Guerrero Orozco, Omar (1998) *El funcionario, el diplomático y el juez*. Ed. UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés, México.
- Guerrero Orozco, Omar (2003) *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Haro Bélchez, Guillermo (2000) *El Servicio Profesional de Carrera: Tradiciones y Perspectivas*. Ed. Porrúa, México.
- Ingraham, Patricia W. (1996) *The foundation of merit*. Ed. John Hopkins University. U.S.A.
- Kaufmann, Daniel et.al (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Ed Banco Mundial, Washington D.C

- Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad. La organización de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós. Barcelona, España.
- Martínez Puón, Rafael (2013) *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Ed. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- Martínez Puón, Rafael (2005) *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning y Emmanuelle Arnould (2007) *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OCDE, París, France.
- Matute, Carlos (2019) “¿Quién entiende al Gobierno? ¿Lealtad o profesionalismo?” *El Universal* 06/12/2019, México.
- Méndez, José Luis (1995) “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, publicado en *El cotidiano*, México
- Méndez, José Luis (2016) “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones. Ed. Colegio de México, México.
- Oszlak, Oscar (2001) El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Pardo, María del Carmen (1995) “El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización.” *Revista Gestión y Política Pública* Vol. IV núm. 2 México, segundo semestre. CIDE, México.
- Peters, Guy (1987) “Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making”. In *Bureaucracy and Public Choice*. In Jan-Erik Lee (eds). Sage Modern Politics Series, vol. 15, sponsored by The European Consortium for Political Research/ECPR) London.
- Prats, Joan (1998) “Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público: Análisis de un Cambio Institucional”. Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD (<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). Colección Textos, °. 058.
- Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador (2002) *Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*.

- Revista Prospectiva No. 22 noviembre Ed. Agrupación Política Nueva A.C. México.
- Rothstein, Bo y Holmberg, Sören (2014) *Correlates of Corruption*. Gothenburg, University of Gothenburg, Department of Political Science. The Quality of Government Institute (Working Paper Series; No.2014:17).
- Sanchez Morón, Miguel (1997) *Derecho a la función pública*. Ed. Tecnos. Madrid, España.
- Stein, Tommasi, Echebarria, Lora & Payne, (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso Social y Económico en América Latina*. Ed. David Rockefeller, Harvard University, Harvard.
- Suleiman, Ezra (1984) *Bureaucrats and Policy Making*. Ed. Holmes and Meyer, New York.
- Villoria, Manuel (2016) “El papel de la Administración Pública en la generación de calidad democrática”. En Revista *Reforma y Democracia* no. 65 junio, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Villoria, Manuel y Eloísa del Pino (1997) *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas* Ed. Tecnos Madrid, España.
- Weber, Max (1979) *Economía y Sociedad*. Ed. F.C.E. México.
- World Economic Forum's (WEF) (2016) *Global Competitiveness*. Index which covers over 150 countries. Survey data. (GCI) Ed. Foro Económico Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Ginebra, Suiza.
- Ziller, J (2001) *Les Administrations Comparées* Montchrestien, París, France.

Documentos oficiales

- Auditoría Superior de la Federación (2014). *Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2013) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- Instituto de Gobierno y la Blavatnik School of Government (2017) *Índice Internacional de Eficacia de los Servicios Civiles (The International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE))*, UK.
- Poder Ejecutivo Federal (2006) “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título

Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Diario Oficial de la Federación, 29 de enero, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública (2019) Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto, México.

Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública Federal en México*

Arturo Hernández Magallón**

Resumen: Este escrito tiene como finalidad destacar la labor de la profesionalización de la función pública en momentos de rediseño gubernamental. Con ese motivo, se analizan dos momentos históricos de rediseño en la Administración Pública Federal en México, para dar cuenta de la relación entre la profesionalización y dichos cambios estructurales. A su vez, se presenta una descripción de los rediseños que hasta el momento se han realizado en la gestión del Presidente Andrés Manuel López Obrador. Finalmente, con relación a dichos cambios, se reflexiona sobre el panorama de la profesionalización de la función pública en la presente administración federal. Los argumentos afirman que en momentos de cambio (como la reducción, creación, reacomodo, dispersión espacial y vaciamiento de estructuras), la profesionalización tiene como objetivo ajustar el comportamiento de los empleados a la estructura formal, para que respondan con su actuar a las necesidades públicas del momento.

* Las contribuciones y reflexiones teóricas vertidas en este escrito son resultado del proyecto PAPIIT (IN309919) *Rediseño estructural de la Administración Pública Federal en México*, financiado por la DGAPA, UNAM.

** Doctor en Estudios organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Profesor Asociado C Tiempo Completo Definitivo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Publicaciones y ponencias con líneas de investigación sobre análisis organizacional, y control y evaluación en las organizaciones gubernamentales.

Palabras clave: Profesionalización, funcionario público, rediseño estructural

Professionalization of the public employee facing the structural redesign of the Federal Public Administration in Mexico

Abstract: This paper aims to highlight the work of the professionalization of the public employee in moments of government redesign. With that objective, this paper analyzes two historical moments of redesign in the Federal Public Administration in Mexico, to account for the relationship between professionalization and structural changes. Likewise, it offers a description of the redesigns that have been carried out in the management of President Andrés Manuel López Obrador is presented. Finally, in relation to these changes, reflections are generated on the panorama of the professionalization of the public employee in the present federal administration. The arguments affirm that in times of change (such as reduction, creation, rearrangement, spatial dispersion and emptying of structures), professionalization aims to adjust the behavior of employees to the formal structure to respond with their acts to the public needs of the moment.

Keywords: Professionalization, public employee, structural redesign.

Fecha de recepción del artículo: 24-febrero-2020

Fecha de aceptación: 03-marzo-2020

“En un sentido muy real, los empleados públicos son quienes aportan la carne a los desnudos huesos del gobierno. Los empleados públicos son un recurso cualitativamente diferente de las leyes y el dinero”.

Richard Rose, *El gran gobierno*, México, FCE, 1998, p. 203

Introducción

El tema de la profesionalización de la función pública cobró nuevo auge a partir de los años noventa gracias a las renovadas discusiones académicas y reformas sobre el

servicio civil de carrera, que usualmente fueron enmarcadas en las propuestas de la Nueva Gerencia Pública (NGP). A diferencia del pasado, en ese momento la orientación de las políticas de profesionalización dio lugar a perfiles que incluían habilidades y destrezas que por sus características eran de utilidad especialmente en organizaciones de tipo empresarial. De esta forma, con argumentos renovados, la dicotomía debatida suficientemente en los textos clásicos de administración pública se convirtió en el objetivo implícito, en este caso expresada en la reducción de los efectos perniciosos de la política sobre la actuación y manejo del personal público, en síntesis, lo relacionado a su desempeño.

El cambio propuesto no era menor, la asimilación de nuevos saberes y su aplicación, en consonancia con un nuevo modelo que establecía como posible el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales como si fueran privadas (en apariencia inmunizadas de la política), buscaba trastocar las reglas del juego ampliamente institucionalizadas. Como era de esperar, el cambio en las estructuras formales se visualizaba como la etapa menos compleja con la aprobación de leyes que normaron, entre otros aspectos, el ingreso, continuidad y ascenso meritocráticos, y establecieron como parámetros normalizadores saberes y conductas deseables enfocadas al logro de metas con eficacia, eficiencia, economía y calidad.¹

Tales transformaciones contaban con amplia legitimidad en el orbe, simbolizaban la modernización administrativa, el *mainstream* a partir del cual se podrían potenciar o resolver problemas de la gestión del personal público y su desempeño, exigencias respaldadas, sobre todo, en entornos donde los aparatos gubernamentales fueron fuertemente criticados por su incapacidad para satisfacer o reducir la vasta variedad de necesidades sociales. Al margen de las diversas historias detrás de la transferencia de dichas propuestas, estos mitos modernizadores detonaron cambios en las estructuras formales de diversas organizaciones gubernamentales.

1 La certificación de competencias es una denominación que en parte ejemplifica esto último.

En cambio su enfoque conductual subyacente, a lo mucho, rasguñó el denso ambiente cultural que da sentido a las prácticas administrativas en lo cotidiano; sin duda la parte más compleja de aquellas tentativas por cambiar las reglas del juego de cualquier organización. En México, por ejemplo, los análisis señalan que en la Administración Pública Federal (APF) se ha pasado de un sistema de botín a una profesionalización simulada,² que se explica no sólo por las diversas fallas de diseño e implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC), como el gran número de nombrados por el artículo 34 que a la larga ganan los concursos (u otros tantos ejemplos que por espacio no conviene abordar aquí), sino también porque la cultura de las organizaciones difícilmente es encausada a partir de decisiones de ajuste estructural a un modelo determinado.

Con el tiempo los esfuerzos de profesionalización de la función pública han superado los límites del SPC, sin dejar de lado sus pretensiones de contar con una meritocracia técnica y apolítica, para situarse en el fortalecimiento de la ética pública y el combate a la corrupción, en otros términos lograr la integridad pública, definida ésta como “la alineación consistente con, y el cumplimiento de los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”.³

De esta manera, la profesionalización ha sido reconocida por la OCDE como un componente necesario para transversalizar la integridad pública en la gestión de los recursos humanos y, especialmente, en los espacios donde los riesgos de corrupción son patentes (por ejemplo, contratación pública y gestión financiera), y en las áreas con personal involucrado en el régimen disciplinario (por

2 Méndez, José Luis, “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (Editores), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, COLMEX, 2016, p. 186

3 OCDE, *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, París, OCDE, 2017, p. 3. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> [Activo al 8 de diciembre de 2019, 16:30]

ejemplo, control interno y auditoría)⁴. Tales retos han dado lugar a acciones dispersas (como la aprobación de nuevas normativas, creación de un organismo público, acciones de capacitación, entre otras), con efectos limitados. Los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción en el sector público 2018, elaborado por *Transparency International*, ubica a México entre los países altamente corruptos, apuntalan esta afirmación.⁵

Es largo el camino por recorrer para concretar las propuestas de profesionalización de la OCDE en México, toda vez que entre sus propósitos se encuentra permear los diversos espacios gubernamentales de una cultura de la integridad pública, que como se ha señalado no es tarea menor. A ello se suma un fenómeno reciente, el rediseño estructural de la APF que, además de modificar las condiciones de actuación conjunta o de coordinación gubernamental, transforma el hábitat en el que se desenvuelve el cuerpo de funcionarios públicos.

Este tipo de reformas administrativas o modificaciones estructurales de la APF ocurren con cierta regularidad y en distintos grados en cada periodo de gobierno; son actos deliberados que tienen como finalidad ajustar las organizaciones que la componen a un contexto percibido por los gobernantes en turno. Los relatos sobre la historia de las administraciones públicas incluyen desde ajustes menores hasta grandes modificaciones de diseño que exigen aprobación legislativa.

Entre los rediseños estructurales de gran alcance, que vale la pena recuperar como ejemplo, se encuentra el promovido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, que pretendía solucionar los problemas ocasionados por un crecimiento estructural no programado (como la duplicidad de funciones o la descoordinación) y adecuar el aparato administrativo a lo

4 OCDE, *Informe de seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Respondiendo a las expectativas de los ciudadanos*, París, OCDE, 2019. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf> [Activo al 10 de enero de 2020, 8:45]

5 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2018*, Berlín, 2019. Recuperado de: https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf [Activo al 27 de enero de 2020, 10:22]

que se consideraban nuevas funciones del Estado, para ello se crearon, desaparecieron, separaron o agruparon algunas dependencias y entidades.⁶

En ese entonces el Programa de Reforma Administrativa (1976-1982) contemplaba al personal público; a grandes rasgos proyectaba su adecuación a nuevas condiciones de trabajo mediante capacitación y la instrumentación de mecanismos de reasignación interinstitucional para procurar su regularidad, seguridad y estabilidad en el empleo.⁷ En otros términos, de manera paralela a la reestructuración, como se le llamó entonces, debían emprenderse acciones de profesionalización que permitieran a los funcionarios públicos adecuarse a su nuevo entorno laboral.

Sin aspirar a un paralelismo extremo, el actual rediseño de la administración pública federal, impulsado por el gobierno denominado de la Cuarta Transformación (4T), presenta retos semejantes en cuanto a la profesionalización de la función pública. Este escrito tiene como finalidad realizar un breve análisis al respecto y, sobre todo, destacar la labor de la profesionalización en momentos de rediseño gubernamental. Para lograr tal objetivo, se analizan dos eventos históricos de cambio en las estructuras de la APF) en México para acentuar su relación con la profesionalización de la función pública; posteriormente se describe el rediseño estructural que hasta el momento se ha realizado en la APF en el Gobierno de la 4T, y finalmente, con relación a dichos cambios, se reflexiona acerca del panorama de la profesionalización de la función pública en la APF en México.

Rediseño estructural y profesionalización

El rediseño estructural de la APF en México iniciada formalmente a finales de los años setenta fue de gran

6 *Cfr.*, Carrillo, Alejandro, “24 horas con Jacobo Zabludovsky”, en *La reforma administrativa en México. Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1982, pp. 31-40

7 Carrillo, Alejandro, “Reforma administrativa para el desarrollo económico y social”, en *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 147, 148.

complejidad por su impacto en la coordinación gubernamental y en la generación de programas públicos, basta recordar la sectorización de entidades paraestatales que tuvo como propósito evitar la duplicidad de funciones, desperdicios, lograr su coordinación, y, sobre todo, mantenerlas bajo control (mediante una centralización). Según narra Carrillo, en aquel tiempo la decisión de reorganizar no obedeció simplemente a una coyuntura, sino al resultado de doce años de trabajos a partir del establecimiento, en 1965, de una Comisión de Administración Pública (CAP)⁸ creada para “estudiar en forma sistemática y permanente los problemas que tenía el aparato gubernamental”.⁹

Como se ha visto a través de la historia de las reformas administrativas, aunque en ocasiones estén soportadas por esfuerzos notables de previsión, las decisiones de este tipo son menos complicadas que su instrumentación. En el caso de la sectorización, como señala Pardo, “los promotores de la reforma no consiguieron que las viejas estructuras se plegaran a las nuevas disposiciones; no tuvieron capacidad de persuasión ante la resistencia de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición”.¹⁰

El respaldo de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de los titulares de las dependencias y entidades fue esencial para formalizar el reacomodo de estructuras. Sin embargo, el proceso de adaptación en los distintos rincones de la actividad burocrática llevó mayor tiempo, no sólo por procesos como la contratación de personal, cambios de adscripción, retabulaciones, redefinición de perfiles de puestos, capacitación, entre otras acciones que en la actualidad se asocian al término de profesionalización, sino por tensiones internas que usualmente emergen en los diversos espacios en que las prácticas laborales se han sedimentado por la fuerza de la tradición, y que dificultan el cambio. Resistencias, que hay que reconocer, se vislumbraron en

8 *Ibid.*, p. 134

9 Carrillo, Alejandro, “Esta semana con Manolo Fabregas”, en *La reforma administrativa en México. Su difusión, análisis...*, op. cit., p. 49

10 Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, COLMEX, 2009, pp. 136, 137

la propuesta de diseño;¹¹ quizá esa sea la razón por la que el diseño de la APF, como centralizada y paraestatal, sigue vigente en la Constitución Política de este país.

Como se percibe a la distancia, aunque no era plenamente explícito, la profesionalización de la función pública tenía un rol notable en el proceso de ajuste estructural. Así se aprecia en el Programa de Reforma Administrativa (1976-1982), que tenía como tercer objetivo “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”.¹² La profesionalización en sí misma formaba parte de la estrategia de reforma administrativa.

Al igual que en este ejemplo que recupera datos históricos, en la actualidad la profesionalización tiene un papel en el cambio de las organizaciones, su objetivo es ajustar el comportamiento de los empleados a una estructura formal que se transforma, para que respondan con su actuar a las necesidades públicas del momento. En el entendido que las “estructuras configuran las prácticas de las personas, pero también son las prácticas de las personas las que constituyen (y reproducen) las estructuras”,¹³ la profesionalización como práctica administrativa tiene como tarea orientar las conductas, normalizarlas, para que sean coherentes con las reglas, reglamentos, jerarquías, división del trabajo o roles que conforman la estructura formal de una organización.

Lo dicho hasta aquí supone que la profesionalización responde a los cambios en las estructuras formales que continuamente se adaptan a sus contextos. Adaptación que fue esclarecida desde hace tiempo por el pensamiento

11 *Cfr.*, Carrillo, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, INAP, 1978, pp. 143, 144

12 Carrillo, Alejandro, “Reforma administrativa...”, *op. cit.*, p. 135

13 Sewell, William, “A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 98, No. 1 (Jul., 1992), p. 4

organizacional,¹⁴ y que ahora permite comprender que los cambios en las estructuras de gobierno en muchas ocasiones son reacciones a factores situacionales; en otros términos, modificaciones que emprenden actores racionales para adaptar las organizaciones a sus contingencias. Como en el ejemplo, parte del diagnóstico reflejaba que el crecimiento no programado del gobierno había provocado una mayor diferenciación estructural, y con ello problemas de coordinación de la actuación gubernamental, lo que imposibilitaba responder adecuadamente a las necesidades sociales. Como reacción se decidió crear, desaparecer, separar o agrupar diversas entidades, en otros términos, rediseñar o reacomodar estructuras para lograr la coordinación.¹⁵ La profesionalización, como ahora puede ser vista, tenía como meta hacer que los empleados públicos se ajustaran a las nuevas reglas, división y organización del trabajo.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, se detonaron cambios estructurales de gran envergadura, aunque no los únicos.¹⁶ En los sexenios posteriores la maquinaria gubernamental federal sufriría más cambios, se crearon, desaparecieron, juntaron, renombraron, aumentaron o disminuyeron responsabilidades a diversas secretarías y dependencias. Se trata de un fenómeno natural en el que todo gobierno se ajusta a sus contingencias.

- 14 Se está haciendo referencia especialmente a la teoría de la contingencia. Se recomienda revisar autores clásicos de esta escuela como: Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C.R. y C. Turner, "Dimensions of organization structure", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13, No. 2, 1968, pp. 65-114; Pugh, D. S., "The measurement of Organization Structures: Does context determine form?", *Organizational Dynamics*, Spring, 1973, pp. 19-34
- 15 Desde antes de ser presidente, López Portillo y otros actores de primer nivel en el gobierno federal formaron parte del grupo que decidieron las características del rediseño (en la CAP), como Julio Rodolfo Moctezuma, Secretario de Hacienda, Carlos Tello, Secretario de Programación y Presupuesto, Emilio Mujica, Secretario de Comunicaciones y Transportes, Fernando Solana, Secretario de Comercio, y el propio Alejandro Carrillo, quien fue Secretario Técnico de esa comisión. Carrillo, Alejandro, "Esta semana con Manolo Fábregas", en *La reforma administrativa en México. Su difusión, análisis...*, op. cit., p. 50
- 16 Hasta el momento, análisis de las dimensiones como los que dieron pie a las reformas del 76 no se han vuelto a realizar.

Entre otras transformaciones estructurales de importancia se encuentran la reducción drástica del sector paraestatal que iniciaría el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (diciembre de 1982 - noviembre de 1988) y que continuaría su sucesor Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988 - noviembre de 1994). En estos casos de nueva cuenta el contexto formó parte de lo que se denominó el redimensionamiento del sector público, que estableció como necesidad la privatización de las empresas públicas no estratégicas, que se acusaba generaban mayores costos que ganancias. Cambios que, como se observa, debilitaron la razón de ser del rediseño iniciado en 1976 sobre la sectorización de las entidades paraestatales. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de 1993, de 1,155 entidades paraestatales registradas en el año de 1982, fueron paulatinamente reduciéndose hasta quedar 210 en el año de 1993.¹⁷

Sin ahondar en el asunto, la presión de los acreedores y los organismos financieros internacionales obligó al gobierno federal a privatizar empresas públicas para contribuir al pago o refinanciamiento de la deuda externa, e inclusive para obtener nuevos préstamos y así intentar superar la crisis económica del momento.¹⁸ Una acción entre otras que formaron parte del proceso de liberalización económica de la época, que se conoció como la llegada del modelo neoliberal a México. Un modelo que repercutió tanto en la estructura gubernamental federal y su capacidad de acción, como en la profesionalización de la función pública.

En la reforma de 1976 la reestructuración tuvo su origen en el crecimiento no programado de la maquinaria gubernamental, que generó problemas de coordinación que no permitían responder adecuadamente a las necesidades de la sociedad. En la desincorporación de entidades paraestatales ocurrida de 1982 a 1994, el redimensionamiento, como le llamaron, tuvo su origen en

17 Cuatro tipos de entidades paraestatales fueron contabilizadas: organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, fideicomisos públicos, y empresas de participación minoritaria. *Cfr.*, Inostroza, Luis, *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*, México, UAM Azcapotzalco, 1997, p. 276

18 Para conocer con detalle el proceso de privatización de entidades paraestatales se recomienda revisar: Campero, Gildardo H., *Evolución de la administración pública paraestatal*, Tomo IV, México, INAP, 2010.

el alto costo de mantener un aparato gubernamental de grandes dimensiones que generaba pocos resultados. El tamaño en ambos casos era una variable determinante del funcionamiento gubernamental, la coordinación y la reducción, respectivamente, fueron pensadas como soluciones que no estaban vinculadas precisamente a la solución de importantes problemas sociales, o al menos no hay evidencia seria que indique lo contrario.

En el primer ejemplo, en el que la profesionalización de la función pública parecía aspirar al tipo ideal burocrático, en el sentido de que los empleados públicos se apegaran a las nuevas reglas, procedimientos y división del trabajo, en general a un nuevo orden normativo. En el segundo ejemplo, la idea de profesionalización se alimentó de fuertes críticas a las administraciones que parecían corresponder con el modelo de Estado Benefactor (que según se decía generaban sectores gubernamentales obesos, fuertemente politizados e ineficientes), así como de una perspectiva neogerencialista de la Administración Pública, que ahora puede identificarse con claridad en correspondencia con el Estado Neoliberal.

En este último caso el entorno institucional de las distintas administraciones públicas influyó en el rediseño estructural, la transferencia de modelos organizativos y de creencias acerca de las características de los funcionarios públicos, que impactaron inevitablemente en la profesionalización. En mucho contribuyeron organismos internacionales y producciones académicas, por ejemplo, el libro de David Osborne y Ted Gaebler publicado en 1992: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.¹⁹ Sin entrar con detalle,²⁰ la llegada del modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) significó, como menciona Guerrero, “la implantación de la visión empresarial de los negocios privados dentro del

19 En español fue publicado con el siguiente nombre: David Osborne y Ted Gaebler, *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, México, Gernika, 1994.

20 Si se desea profundizar en el significado, importancia y alcances de la Nueva Gerencia Pública se recomienda revisar: Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara, 2004; Aguilar, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006.

gobierno”,²¹ cambiando la manera en que se concebía el perfil del empleado público.

Retomando términos de la actividad empresarial, en lugar de hablar del administrador público se empezó a hablar del gerente público, quien, según Cabrero, en lugar de apegarse al estricto cumplimiento de tareas se traslada a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad. La aptitud técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales. Las vías de la promoción y el ascenso se encaminan al reconocimiento a los logros profesionales del servidor público como elemento de cambio e impulso de iniciativas.²² Planteamientos como éste orientarían la profesionalización en el sector gubernamental.

Como se observa, lo más importante de la profesionalización no era adecuar el comportamiento de los empleados públicos a una estructura que redimensionaba su tamaño y generaba otras formas de cooperación (inclusive con actores del mercado), sino adecuar los comportamientos a nuevas reglas del juego dentro de la estructura, en otros términos, que fueran orientados por una cultura gerencial opuesta a los tradicionales vicios o buropatologías criticados duramente por el neogerencialismo.²³ Se quería impulsar un cambio de hábitat pero no hubo condiciones para lograrlo, otras fueron las prioridades.

En el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (diciembre de 1994 – noviembre del 2000) se dio nuevamente un esfuerzo en esa dirección, mediante el Programa de

21 Guerrero, Omar, *Del estado gerencial al estado cívico*, México, UAEM, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 140

22 Cabrero, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, INAP, 1997, p. 59

23 Desde el punto de vista de Peters, “el sector público no ha prestado suficiente atención a la administración y a la función del administrador, habiendo exagerado el peso de los líderes políticos en las organizaciones públicas”. Por ello, “si los administradores y sus organizaciones pueden ser liberados del control de esos líderes políticos y de las limitaciones que impone la política a la administración y a las operaciones, entonces el sistema funcionará mejor”. Peters, Guy, “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo. *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, COLMEX, 2004, p. 74

Modernización de la Administración Pública, PROMAP (1995-2000). Entre sus subprogramas se encontraba la Dignificación, profesionalización y ética del servidor público, que proponía un Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal. No era la primera vez que se intentaba, y como en otras ocasiones no fue posible su instauración; tampoco hubo las condiciones políticas para lograrlo, un cambio semejante trastocaba diversos intereses.

Este tipo de sistemas de gestión del personal público se integra por subsistemas que promueven la congruencia entre el comportamiento del empleado y las reglas formales que rigen al sector público, desde el ingreso hasta su retiro. En términos concretos, es una herramienta de gestión para lograr el objetivo de la profesionalización, es decir, que las conductas de las personas se adapten a la estructura cambiante en la cual se desenvuelven. De ahí que cuando se habla de profesionalización se suele hacer referencia al SPC. Después de un siglo estos sistemas de SCC, como también se les llama, han cambiado en la medida en que las organizaciones gubernamentales se ajustan a sus contextos,²⁴ de esta forma se han incluido los valores de la NGP. En sí misma funciona como una herramienta de cambio institucional, que en diversos países, como México, se ha convertido en una esperanza para desterrar la política de la administración pública, por ejemplo, que haya un ingreso y carrera en la función pública basada en el mérito técnico, y no en el mérito político.

Fue hasta el gobierno de Vicente Fox Quesada (diciembre del 2000–noviembre 2006) cuando se logró aprobar y poner en práctica el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,²⁵ que entre sus características

24 El mismo PROMAP consideraba este hecho al señalar que “el empleo en la gestión pública se ha dado en función de dos tendencias diferenciadas que se derivan de las necesidades de operación y de las condiciones del entorno”. SECODAM, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, DOF: 28/05/1996. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996 [Activo al 2 de febrero de 2020, 10:50]

25 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, aunque se previó su entrada en vigor 180 días después de su publicación; mientras que el reglamento de dicha ley se publicó el 2 de abril de 2004.

incluía la necesidad de contar con capacidades gerenciales, como visión estratégica, liderazgo, capacidad de negociación y orientación a resultados, todas asociadas a la NGP. Con el tiempo este sistema ha sufrido diversas adecuaciones que no han logrado desterrar con éxito los intereses políticos de la gestión del personal público, menos aún cuando abarca una pequeña porción del número de empleados que integran la enorme maquinaria gubernamental.

No hubo grandes rediseños por destacar en los dos periodos que siguieron. En cambio en la actualidad se presenta un nuevo panorama para la profesionalización con las modificaciones estructurales realizadas en la APF; como se verá a continuación algunas transformaciones tienen orígenes semejantes a los problemas percibidos en el pasado, pero con distintas motivaciones.

Rediseño estructural en el Gobierno de la Cuarta Transformación

El periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador que inició el 1 de diciembre de 2018 se ha caracterizado por cambios estructurales a la APF, que por sus dimensiones podrían ser comparados con los realizados en 1976. Las acciones de rediseño estructural, o reestructura como también le llaman, fueron plasmadas en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y otras leyes, así como mediante decretos y acuerdos. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 describe, en lo general, los cambios a los que se hace referencia:

“El aparato gubernamental, tal y como se recibió el 1 de diciembre de 2018, estaba plagado de instituciones redundantes, de duplicidad de funciones y de oficinas y partidas presupuestales sin propósito o resultados. En apego al marco legal, el gobierno federal eliminará los despachos inútiles, concentrará las funciones y tareas en las dependencias centralizadas, y reorientará los presupuestos dispersos a los programas significativos y de alto impacto social y económico”.²⁶

26 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024*, DOF: 12 de julio de 2019, p. 15. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 [Activo al 7 de octubre de 2019, 8:25]

Conforme el presente análisis los rediseños estructurales realizados hasta ahora se resumen en cinco: 1) reducción, 2) creación, 3) reacomodo, 4) dispersión espacial, y 5) vaciamiento estructural. Como se verá a continuación, la diversidad de cambios establece condiciones nuevas para la actuación gubernamental en lo que refiere a los programas gubernamentales, así como en lo que tiene que ver con las formas de coordinación u organización del trabajo. En ese sentido, la siguiente descripción de los rediseños estructurales en la Administración Pública Federal, tiene como propósito ofrecer un panorama sobre las modificaciones del hábitat o espacios en que los funcionarios públicos actúan.

1) Reducción estructural o muerte organizacional

A partir de las reformas a la LOAPF (30 de noviembre de 2018) desaparece la Procuraduría General de la República (PGR) con lo que se termina la subordinación al Poder Ejecutivo, para reorientar la política de procuración de justicia hacia la creación de un organismo autónomo. Asimismo, se estableció la desaparición de las delegaciones federales en las entidades federativas, con el objetivo de reducir la estructura del gobierno y contribuir a la austeridad. Un nuevo esquema de coordinación surgiría, conocido informalmente como las superdelegaciones.

Por razones también de austeridad y ahorro, desaparecen las siguientes organizaciones gubernamentales: la empresa de participación estatal mayoritaria Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (decreto del día 24 de abril de 2019), de la cual se manifestó que duplicaba funciones que aumentaban el gasto; sus distintas responsabilidades se le asignarían a la Secretaría de Turismo. Se extingue el fideicomiso público ProMéxico (decreto del 3 de mayo de 2019), ya que tales funciones se consideró podrían realizarlas las embajadas. Igualmente, pero mediante una reforma constitucional (15 de mayo de 2019), desaparece el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con lo que se reorienta la política de evaluación docente.

Por otro lado, con el objetivo de eliminar intermediarios en el ejercicio de los recursos y promover la austeridad y el ahorro, desaparecen el organismo desconcentrado de la

Secretaría de Economía denominado Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (decreto del 13 de agosto de 2019); y mediante la abrogación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (decreto del 30 de septiembre de 2019) desaparece el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (Inifed).

2) Creación

Las reformas a la LOAPF (30 de noviembre de 2018), a la vez que generaron la desaparición de algunas estructuras, darían nacimiento a otras. Se crea la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPyPC) con la intención de reorientar la política de seguridad pública. En materia de desarrollo social, se crean las Delegaciones de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas adscritas a la Secretaría del Bienestar, con la finalidad de poder coordinar e implementar los planes y programas para el desarrollo integral, y para supervisar los servicios y programas a cargo de dependencias y entidades.

Sobre ese mismo tema, se crea la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, adscrita a la Presidencia de la República, que como dice su nombre coordinará a las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. Por otro lado, se crea también las Unidades de Administración y Finanzas, adscritas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que sustituyen a la mayoría de las Oficialías Mayores²⁷ y unidades análogas, y que asumen como responsabilidad el control de los recursos utilizados para el gasto administrativo, en el marco de las acciones de austeridad.

Como parte de la reorientación de la política de investigación y procuración de justicia, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (14 de diciembre de 2018), nace la Fiscalía General de la República, organismo

27 El artículo 14 de la LOAPF establece que las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor.

público autónomo que sustituyó a la PGR.²⁸ En materia de seguridad pública, mediante reforma constitucional (26 de marzo de 2019) se crea la Guardia Nacional, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, para ello se transfieren los empleados de la policía federal. Por otro lado, con las reformas a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (9 de agosto de 2019, y 22 de enero de 2020), se formaliza la creación del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP), que sustituye al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), y que tendrá como objetivo enajenar los bienes originados por delitos y destinarlos a diversas políticas.

Finalmente, se reforma la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Decreto del 19 de julio de 2019), para quedar como Ley Orgánica del Banco del Bienestar, banco que suple al BANSEFI con el objetivo de orientar el financiamiento de manera equitativa, especialmente en localidades de alta marginación. Asimismo, mediante la expedición de la Ley reglamentaria del artículo tercero de la Constitución en materia de Mejora Continua de la Educación (30 de septiembre de 2019), se crea el organismo público descentralizado no sectorizado denominado Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, que en cierto sentido suple al INEE, pero con la finalidad de utilizar las evaluaciones diagnósticas no con un carácter punitivo en el plano laboral, sino para sugerir mejoras a la educación pública.

3) Reacomodo

Entre otras modificaciones estructurales generadas por las reformas a la LOAPF (30 de noviembre de 2018) se encuentran, el cambio de nombre y reacomodo estructural del organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación llamado Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); después de la reforma asumió el nombre de Centro Nacional de Inteligencia adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Con este

28 Si bien como organismo público autónomo no forma parte de la Administración Pública Federal, se decidió incluirlo porque aparece como resultado de la desaparición de una dependencia federal, y porque su creación tiene gran relevancia para el desarrollo de las acciones de procuración de justicia.

reacomodo se pretende reorientar la política de seguridad nacional y enfocar sus acciones a la seguridad pública.

Como parte de los reacomodos se crea mediante decreto (18 de enero de 2019) el organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), PRODUCTO DE LA FUSIÓN DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA LICONSA Y DICONSA, ANTES SECTORIZADAS EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. ESTE NUEVO ORGANISMO TIENE COMO TAREA LOGRAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA, Y PROMOVER EL DESARROLLO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES.

4) Dispersión espacial

Este tipo de rediseño traslada oficinas de las dependencias y entidades paraestatales del gobierno federal a otros estados de la república, con la finalidad de establecer proximidad con la ciudadanía y generar derrama económica. En la actualidad sólo algunas dependencias y entidades se han descentralizado parcialmente en el territorio nacional, a manera de ejemplo se encuentran la Secretaría de Bienestar (Oaxaca), Secretaría de Cultura (Tlaxcala), IMSS (Michoacán), Secretaría de Educación Pública (Puebla), Secretaría de Energía (Tabasco), Secretaría de Turismo (Quintana Roo) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Yucatán).

5) Vaciamiento

A partir de diciembre del año 2018, se emprendieron acciones de lo que aquí se denomina vaciamiento estructural, es decir, la reducción del número de personas que integran el gobierno federal, mediante despidos y el establecimiento de restricciones para la contratación. La reducción del aparato gubernamental tiene como propósito disminuir su costo y fomentar el ahorro, lo que ya se tenía contemplado desde el Proyecto de Nación 2018-2024, documento ocupado como plataforma electoral del actual presidente.²⁹ El redimensionamiento administrativo, como

29 Morena, *Proyecto de Nación 2018-2024*, Movimiento de Regeneración Nacional, México, pp. 65, 66 Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf> [Activo al 14 de enero de 2019, 19:12]

se le llamó a la disminución de la estructura en términos de sus integrantes, se enmarcaba en una política de austeridad republicana que posteriormente se convertiría en ley, que prioriza el ahorro para redistribuir el gasto entre la población.

La reducción del personal inició en diciembre de 2018; mediante diversos oficios de la SHCP y un memorándum firmado por el Presidente de la República se establecieron las medidas de control presupuestario de servicios personales, entre ellas la suspensión en la contratación de personal de carácter permanente, eventual, y de honorarios (entre ellos el personal adscrito a oficinas de representación)³⁰, y el pago de indemnizaciones laborales a quienes sean separados del cargo, empleo o comisión. Una disminución estructural que encontraría sustento en el PND 2019-2024,³¹ y en la Ley de Austeridad Republicana.³²

Según el Primer informe de gobierno 2018-2019, “la política de austeridad implica dar prioridad a las actividades sustantivas frente a las de apoyo. Por eso, el gobierno inició un proceso para reducir el costo de las 1,928 plazas de gabinete de apoyo³³ en 30% y para ajustar las estructuras

30 Se contempló no contar con asesores, ni directores generales adjuntos en la Administración Pública Federal.

31 El plan señala que “[...] pondrá fin a la contratación generalizada e indiscriminada de personal de confianza [...]”. Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo..., *op cit.*, p. 15

32 Artículo 12 de dicha ley establece que “Los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana. Se eliminarán todo tipo de duplicidades y se atenderán las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública”. Cámara de Diputados, *Ley Federal de Austeridad Republicana*, DOF: 19 de noviembre de 2019. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf [Activo al 18 de enero de 2019, 21:40]

33 “Los gabinetes de apoyo o áreas de apoyo técnico son unidades administrativas adscritas al Secretario de Estado o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al Subsecretario o al Oficial Mayor de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina, al Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, al Jefe o Titular de Unidad en las dependencias, y al Titular del órgano administrativo desconcentrado, así como a los Titulares de la Entidades de la Administración Pública Federal y los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste, a que refiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales”. Secretaría de la Función Pública, *Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del diverso por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera*, DOF: 17 de mayo de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560614&fecha=17/05/2019 [Activo al 8 de febrero de 2020, 7:45]

orgánicas al PEF 2019”. Asimismo señala que “el Gobierno Federal tiene la meta de devolver plazas de mando o enlace para generar ahorros por 10,012 millones de pesos. Al 30 de junio de 2019 se tiene un avance de 38%, lo cual representa la devolución de 7,991 plazas, y un ahorro de 3,852 millones de pesos”.³⁴

En ese mismo sentido, la titular de la Secretaría de la Función Pública informó el 18 de noviembre de 2019, que fueron canceladas 655 plazas de Dirección General Adjunta, lo que representaba un ahorro cercano a los mil millones de pesos. Asimismo, informó que por la eliminación de 8 mil 828 plazas de mando y enlace que duplicaban funciones o no realizaban tareas sustantivas, se logró un ahorro de 4 mil 291 millones de pesos.³⁵ En resumen, como se observa, la política de disminución de la estructura burocrática está motivada por la reducción de costos.

Panorama de la profesionalización ante el rediseño estructural

Las distintas modificaciones estructurales revisadas están motivadas por los siguientes objetivos: a) ahorrar y actuar con austeridad, como en la mayoría de los casos mencionados; b) reorientar programas gubernamentales, lo que ocurre usualmente en los cambios de gobierno o régimen; c) eliminar intermediarios en el ejercicio de recursos, asumido como mecanismo para evitar la corrupción; y d) generar nuevos esquemas de coordinación y control, con lo que se tiende a centralizar y vigilar el ejercicio del gasto, especialmente donde hay mayor riesgo de corrupción y dispendio, como en la política social y las adquisiciones.

34 Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno 2018-2019*, México, Gobierno Federal, 1 de septiembre de 2019, p. 5, 6. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/> [Activo al 2 de febrero de 2020, 9:08]

35 Secretaría de la Función Pública, *Se han eliminado 655 plazas de Dirección General Adjunta y se camina a la erradicación de esta figura: Secretaria Sandoval Ballesteros*, Blog SFP, Poder Ejecutivo Federal, 18 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sfp/es/articulos/se-han-eliminado-655-plazas-de-direccion-general-adjunta-y-se-camina-a-la-erradicacion-de-esta-figura-secretaria-sandoval-ballesteros?idiom=es> [Activo al 2 de febrero de 2020, 14:25]

Algunos de los rediseños aprobados o por aprobar han sido puestos en práctica en otros momentos, como se mostró páginas atrás, y sus efectos pueden ser juzgados con relación a los beneficios para la sociedad. En el actual contexto de cambios ¿se han cuidado los detalles en las reformas, como la profesionalización? No hay elementos que indiquen que la profesionalización es un elemento clave en la transformación que aquí se aborda. Para cambiar una administración pública que genere beneficios a la sociedad, como se propone, se requiere necesariamente tomar en cuenta el rol de los funcionarios públicos, después de todo en ellos descansa la operación del gobierno. ¿Se estará actuando con poca modestia, retomando en este contexto la reflexión de Crozier,³⁶ como para reconocer que una administración no es sólo estructura, sino personas?

En los casos de reducción y vaciamiento estructural no hay evidencias públicas del uso de metodologías diagnósticas que expliquen por qué algunos deben irse y otros permanecer. El Proyecto de Nación 2018-2024 menciona mapeos de flujos de valor (conocidos como VSM por sus siglas en inglés) para identificar los procesos, servicios o actividades que generan valor a fin de distinguirlas de aquellas que no lo tienen.³⁷ Hasta el momento no hay datos que muestren que se ha utilizado ésta u otra herramienta. De lo que sí hay muestra es de la importancia dada al ahorro y al actuar con austeridad, ajustar las estructuras orgánicas al PEF 2019, como se señala en el primer informe de gobierno.

Se ha argumentado en páginas anteriores que el número de personas aumenta los costos en la administración pública, cuestión que se ha intentado resolver mediante rediseños. Aunado a ello, la incapacidad del enorme cuerpo de funcionarios para satisfacer las necesidades sociales los coloca en una situación de crítica, los presenta además de costosos, ineficaces, lo que abona a las intenciones de vaciamiento estructural. En definitiva “se piensa que

36 Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México, FCE, 1992.

37 Morena, *Proyecto de Nación...*, *op. cit.*, pp. 65, 66

el crecimiento del gobierno aumenta los beneficios de los empleados públicos mucho más que los de los ciudadanos”.³⁸

Sin embargo, no es una regla general que el crecimiento exponencial del sistema administrativo obedezca a la voracidad de los funcionarios, sino al desarrollo irresistible de la complejidad y el aumento general de los servicios;³⁹ estos siempre aumentan por el desarrollo o cambios de la sociedad, ya sea por cuestiones demográficas o porque la ciudadanía enfrenta nuevas necesidades, por ejemplo, ahora más que antes se exige transparencia y rendición de cuentas, y para ello se han creado unidades administrativas y contratado personal especializado, profesionales.

Es por todos conocido que el gobierno actual enfrenta grandes desafíos, son numerosas las necesidades por satisfacer, y seguirán creciendo. No obstante, las características de algunos de sus programas gubernamentales, principalmente los sociales, no fomentan la expansión de estructuras o la burocracia, pero sí la necesidad de mayores recursos presupuestarios. Acciones como el *Programa para el bienestar de las personas mayores* o el *Programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños de madres trabajadoras*, entregan directamente gran cantidad de recursos a las beneficiarias y beneficiarios. Es una característica de la política social del actual gobierno para apoyar económicamente a los menos favorecidos.

La disminución de la estructura y el personal obedece a esa necesidad, a un compromiso político que se resume en la siguiente frase: “No puede haber gobierno rico y pueblo pobre”. En otros términos, los recursos necesarios para llevar a cabo programas como los mencionados tienen su origen en el ahorro y la austeridad, mediante la reducción de estructuras y personal, junto a medidas como el control estricto del gasto y el cobro riguroso de impuestos.

Desde otro paradigma, la reducción de estructuras y personal tiene otro fin, incluir la participación de actores del mercado en actividades que antes eran exclusivas del gobierno, práctica relacionada a lo que se conoce como

38 Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE, 1998, p. 93

39 Crozier, Michel, *Estado modesto...*, op. cit., p. 228

la NGP. Propuesta de cambio que venía acompañada de otras dirigidas a la mejora administrativa, mediante la transferencia de modelos organizativos, herramientas, técnicas y valores procedentes del sector privado, que hasta el día de hoy son cuestionadas por sus efectos.

Lo que ocurre en la administración pública mexicana de la actualidad es algo distinto, la disminución estructural no obedece a pretensiones relacionadas a la eficiencia administrativa, sino a la eficacia política, es decir, al cumplimiento de las promesas que acompañan los programas sociales. En ese sentido, los compromisos políticos también rediseñan organizaciones: si la administración pública es costosa por ser grande, para lograr las metas de la política social hay que disminuir su tamaño. Empero, si el crecimiento estructural que está relacionado al aumento de los servicios no asegura la eficiencia, la disminución del número de funcionarios podrá generar ahorro, pero no es posible afirmar con seguridad que también generará eficiencia.

En efecto, en algún momento de la historia creció el número de personas que trabajan en la administración pública federal en México, quizá más de lo requerido, un rediseño que en ese momento tendía a la expansión y que ha generado pocos resultados. En la actualidad la tendencia es disminuir algunas estructuras y el número de personas, ya que como se ha visto es costoso. Sin embargo, al margen de los beneficios que esto acompaña para la política social, en el plano administrativo puede haber efectos negativos que es importante señalar, y que tiene que ver con el aumento de la carga administrativa o de responsabilidades para quienes permanecen en la función pública. Recuérdese que la estructura disminuye, pero no las responsabilidades y servicios, los cuales tienden a aumentar.

La pregunta es si la profesionalización puede hacer algo al respecto. Los esfuerzos del servicio profesional de carrera (SPC) han intentado orientar los comportamientos de los funcionarios públicos con nuevas reglas y valores que se oponen a la visión tradicional de la administración pública, como conducir sus actividades hacia los resultados. Ante los cambios recientes el SPC y, en general, los diversos esquemas de profesionalización, enfrentan el reto de

hacer que los funcionarios hagan lo mismo o más que antes, pero con menos personas. La presión por este tipo de cambios que llevan a una adaptación forzada, no hace profesionales, sino empleados que actúan sólo para salir del paso, o en el peor de los casos, son afectados por el estrés laboral, un fenómeno que no se puede descartar.⁴⁰ En tales circunstancias, puede comprometerse la eficiencia y eficacia de las acciones administrativas.

En adición a lo anterior, es obligado mencionar que con este rediseño se corre el riesgo de perder profesionales con conocimientos, experiencia y capacidad para desenvolverse con familiaridad entre los engranajes complejos de la maquinaria gubernamental, y resolver en lo cotidiano problemas de la práctica que pueden ser determinantes en las soluciones que la sociedad demanda. Un dilema sin importancia en las condiciones actuales porque, como se ha señalado, lo importante es el ahorro.

Otros de los rediseños estructurales que representan retos para la profesionalización son el reacomodo y la creación, en lo particular cuando son producto de la unión de estructuras o la transferencia de personal. Sirva de ejemplo la creación de la Guardia Nacional; en este caso se estableció por acuerdo la transferencia de los recursos humanos de la Policía Federal,⁴¹ y algunos de ellos han mostrado resistencia al considerar que han sido violados sus derechos laborales.

Las resistencias ante los rediseños estructurales se manifiestan de diversas formas por una débil o nula adaptación a los cambios. La oposición total, como en el caso de algunos policías, la simulación o el sabotaje, entre otras formas, permite reconocer que los trabajadores son capaces de reaccionar en contra de un nuevo entorno organizacional, y afectar el curso normal

40 Véanse los *Resultados de la encuesta de clima y cultura organizacional* (ECCO 2019), que aplica la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal. Recuperado de: https://usp.funcionpublica.gob.mx/ECCO_APF/ [Activo al 12 de febrero de 2020, 22:30]

41 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal*, DOF: 30 de septiembre de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573845&fecha=30/09/2019 [Activo al 11 de febrero de 2020, 19:05]

y desempeño de las actividades gubernamentales. Este tipo de comportamientos no son considerados por la profesionalización en el sector público, y su consideración contribuiría a desarrollar diagnósticos y procesos de adaptación laboral. De lo contrario, la presión por este tipo de cambios que llevan a una adaptación forzada, en lugar de contribuir a la formación de profesionales, concebirá empleados en pugna por nuevas reglas a las que no se han podido adaptar, afectando la operación cotidiana de la administración.

El caso de SEGALMEX, que surge a partir de la unión de dos empresas de participación estatal mayoritaria, y el caso del Centro Nacional de Inteligencia, que resulta del cambio de nombre y traslado del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPyPC), permiten dar cuenta de la importancia de la profesionalización en entornos en los que su personal deberá desarrollar actividades nuevas que son resultado de la reorientación de políticas, en este caso hacia la seguridad alimentaria y la seguridad pública, respectivamente. Es importante reconocer que quienes abandonan lo conocido por algo desconocido o nuevo, son susceptibles de enfrentar el error, de ahí que la profesionalización deba atender a quienes afrontan nuevos escenarios laborales. De lo contrario la presión por los cambios que llevan a una adaptación forzada, en vez de contribuir a la profesionalización promoverá el aprendizaje por ensayo y error, lo que no es conveniente en espacios donde los recursos son limitados.

Lo mismo aplica para otros casos como la creación de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación; la Coordinación General de Programas para el Desarrollo; las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, y las Unidades de Administración y Finanzas. La profesionalización es clave para la realización de tareas especializadas que, en la mayoría de estos casos, tendrán como función el control del gasto y de la ejecución de programas sociales. Por ejemplo, la preparación en el caso de los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas deberá permitirles mediar entre un estricto control basado en la norma de austeridad, y las necesidades sociales que requieren de inmediata atención. En otros términos, su rol será de gran importancia para que las estrictas normas de

racionalización de recursos no entorpezcan la prestación de servicios que son sustantivos.

Este conjunto de reflexiones sobre la profesionalización ante los rediseños estructurales de la administración pública en México, permiten reconocer que es necesario ir más allá de las discusiones centradas exclusivamente en los servicios profesionales de carrera, y contribuir con análisis puntuales sobre la manera en que la profesionalización ayuda al mejor funcionamiento de la administración pública en momentos relevantes como los rediseños estructurales, cuyos efectos en el nivel de las personas son usualmente ensombrecidos, pero que llegan a ser determinantes del desempeño de las organizaciones o los programas. Es en ese momento en que la profesionalización tiene un rol de importancia, ajustar el comportamiento de los funcionarios públicos a las nuevas estructuras para que respondan con su actuar a las necesidades públicas del momento.

Conclusiones

En este artículo se ha realizado un recorrido histórico breve sobre dos importantes rediseños en la Administración Pública Federal (APF) en México, para mostrar la relación entre profesionalización y cambio estructural. Este ejercicio analítico dio paso a una exposición de las modificaciones recientes a la APF en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que se resumieron en cinco: la reducción, creación, reacomodo, dispersión espacial, y vaciamiento de estructuras. A su vez, se identificaron las razones u objetivos de tales cambios: el ahorro y austeridad, la reorientación de programas, la eliminación de intermediarios en el ejercicio de recursos, y la generación de nuevos esquemas de coordinación y control.

Todo ello condujo a la presentación de un panorama sobre la profesionalización de la función pública frente a los recientes rediseños. En suma, se argumenta que los cambios estructurales motivados por dichos objetivos pueden generar, además de procesos de ordenamiento y de hechura de políticas públicas distintos, fenómenos, como la carga administrativa o la pérdida de conocimientos y experiencia especializada ante la reducción o vaciamiento estructural motivados por el ahorro y la austeridad.

Los fenómenos expuestos como productos del rediseño no se registran en los debates contemporáneos sobre profesionalización en este país, ni son considerados por los responsables de la profesionalización en las administraciones públicas. Ello puede deberse a que sus efectos se encuentran dispersos en la enorme y compleja maquinaria gubernamental. Es oportuno actuar con modestia, y reconocer que la profesionalización de los funcionarios públicos puede ser una vía para atajar los efectos negativos que acompaña en determinados momentos la reestructuración.

En consecuencia, se propone repensar la profesionalización más allá de los análisis sobre los beneficios de los servicios civiles de carrera, que desde hace tiempo han empantanado las discusiones académicas, y encontrar vías alternas que permitan destacar su labor en distintos momentos de la operación y cambio de las organizaciones gubernamentales.

Este documento se suma a este llamado al presentar a la profesionalización como dispositivo de utilidad en los momentos de cambio, como los rediseños estructurales en la administración pública. Resumiendo, se ha hecho énfasis en que la profesionalización tiene como tarea adecuar el comportamiento de los empleados a una estructura que redimensiona su tamaño y genera nuevas formas cooperación, para que respondan con su actuar a las necesidades públicas del momento.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006.
- Cabrero, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, INAP, 1997.
- Cámara de Diputados, *Ley Federal de Austeridad Republicana*, DOF: 19 de noviembre de 2019. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf [Activo al 18 de enero de 2019, 21:40]
- Campero, Gildardo H., *Evolución de la administración pública paraestatal*, Tomo IV, México, INAP, 2010.

- Carrillo, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, INAP, 1978.
- Carrillo, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Carrillo, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1982.
- Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México, FCE, 1992.
- David Osborne y Ted Gaebler, *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, México, Gernika, 1994.
- Guerrero, Omar, *Del estado gerencial al estado cívico*, México, UAEM, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara, 2004.
- Inostroza, Luis, *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*, México, UAM Azcapotzalco, 1997.
- Méndez, José Luis, “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (Editores), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, COLMEX, 2016, pp. 185-224
- Morena, *Proyecto de Nación 2018-2024*, Movimiento de Regeneración Nacional, México. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf> [Activo al 14 de enero de 2019, 19:12]
- OCDE, *Informe de seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Respondiendo a las expectativas de los ciudadanos*, París, OCDE, 2019. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf> [Activo al 10 de enero de 2020, 8:45]
- OCDE, *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, París, OCDE, 2017. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> [Activo al 8 de diciembre de 2019, 16:30]
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, COLMEX, 2009.
- Peters, Guy, “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo. *De la Administra-*

- ción Pública a la Gobernanza*, México, COLMEX, 2004, pp. 69-100
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024*, DOF: 12 de julio de 2019. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 [Activo al 7 de octubre de 2019, 8:25]
- Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno 2018-2019*, México, Gobierno Federal, 1 de septiembre de 2019. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/> [Activo al 2 de febrero de 2020, 9:08]
- Pugh, D. S., "The measurement of Organization Structures: Does context determine form?", *Organizational Dynamics*, Spring, 1973, pp. 19-34
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C.R. y C. Turner, "Dimensions of organization structure", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13, No. 2, 1968, pp. 65-114
- Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE, 1998.
- SECODAM, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, DOF: 28/05/1996. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996 [Activo al 2 de febrero de 2020, 10:50]
- Secretaría de la Función Pública, *Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del diverso por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera*, DOF: 17 de mayo de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560614&fecha=17/05/2019 [Activo al 8 de febrero de 2020, 7:45]
- Secretaría de la Función Pública, *Se han eliminado 655 plazas de Dirección General Adjunta y se camina a la erradicación de esta figura: Secretaria Sandoval Ballesteros*, Blog SFP, Gobierno Federal, 18 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sfp/es/articulos/se-han-eliminado-655-plazas-de-direccion-general-adjunta-y-se-camina-a-la-erradicacion-de-esta-figura-secretaria-sandoval-ballesteros?idiom=es> [Activo al 2 de febrero de 2020, 14:25]

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal*, DOF: 30 de septiembre de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573845&fecha=30/09/2019 [Activo al 11 de febrero de 2020, 19:05]

Sewell, William, "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation", en *American Journal of Sociology*, Vol. 98, No. 1 (Jul., 1992), pp. 1-29

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2018*, Berlín, 2019. Recuperado de: https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf [Activo al 27 de enero de 2020, 10:22]

Adopción y consolidación de sistemas de profesionalización y su relación con el modelo subyacente de gestión de recursos humanos: Evidencia del caso mexicano

Fernando Nieto Morales*
David Eduardo Vilchis Carrillo**

Resumen: Desde finales del siglo pasado, se ha ido reconociendo paulatinamente la importancia del factor humano para el éxito de las organizaciones públicas. De ahí que se defienda a la gestión de recursos humanos (GRH) y la profesionalización como medios para mejorar la efectividad gubernamental. Si bien la profesionalización en México ha tenido un avance lento, algunas organizaciones han logrado implementar y consolidar servicios civiles. Estos sistemas han empleado diferentes modelos de GRH. Este estudio pregunta en qué medida la adopción exitosa y consolidación de un sistema de profesionalización se relaciona con la complejidad e integralidad de sus sistemas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del rendimiento. Con base en datos de 16 servicios profesionales vigentes en México y un análisis cualitativo comparado de

* Doctor en sociología y maestro en ciencias del comportamiento por la Universidad de Groninga, Holanda. Profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Sus líneas de investigación y especialización incluyen organización y confianza en el gobierno, corrupción y patologías burocráticas y la profesionalización de las organizaciones gubernamentales.

** Maestro en ciencia política por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. También es maestro en educación con orientación en tutoría y licenciado en filosofía. Ha sido docente de ciencias sociales y humanidades en los niveles medio superior y superior.

conjunto difusos, encontramos que hay distintas “recetas” para la adopción y consolidación de un sistema de profesionalización en México y que cada una de estas refiere a partes específicas del modelo subyacente de GRH. También, encontramos que las recetas conducentes a una *adopción exitosa* –en términos de GRH– son distintas a las que conducen a la *consolidación* de los sistemas de profesionalización en México.

Palabras clave: Servicio Civil, profesionalización, gestión de recursos humanos públicos, Implementación, Mexico

Implementation and consolidation of professionalization systems, and their relation with the underlying human resource management model: Evidence from Mexico

Abstract: Since the end of the century, the importance of the human factor for public organizations has been gradually recognized. Hence, there has been a growing emphasis on the relevance of human resource management (HRM) and professionalization policies as means to improve government effectiveness. Although professionalization policies in Mexico have had limited success, some organizations have managed to implement and consolidate civil services. These systems rely on different HRM models. This study asks to what extent the successful implementation and consolidation of a civil service is related to the complexity and integrality of its (sub)systems of work organization, employment management, and performance management. Based on data from 16 professional civil services in Mexico and fuzzy set Qualitative Comparative Analysis, we find that there are different “recipes” for the adoption and consolidation of a civil service system in Mexico, and that each of these recipes refers to specific parts of the underlying HRM model. Also, we find that recipes leading to a successful adoption –in terms of HRM– are different from those that lead to consolidation of civil services in Mexico.

Keywords: Civil service, Professionalization, Implementation, Public HRM, Mexico

Fecha de recepción del artículo: 31-enero-2020

Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

La profesionalización de la función pública se puede definir como la estrategia que permite que las organizaciones gubernamentales hagan uso óptimo de las capacidades y talentos de las personas que las componen.¹ En este sentido, la profesionalización, entendida como política pública, implica un modelo de gestión de recursos humanos y, por ende, engloba la planeación de necesidades de personal, el reclutamiento y selección, la evaluación y los mecanismos de desarrollo, compensación, retención y separación del personal público.

La profesionalización es una política central para la efectividad de las organizaciones públicas y los gobiernos.² De hecho, desde el mirador de la teoría administrativa clásica, la existencia de cuerpos de funcionarios profesionalizados es una de las condiciones centrales de predictibilidad y operatividad administrativa del Estado.³ Frente a las necesarias estructuras disciplinarias que emanan de la burocratización y de la aplicación del Derecho como principio rector de la organización pública, la profesionalización se convierte en la pieza que permite que las oficinas gubernamentales puedan operar con relativa efectividad.⁴ Con frecuencia, los gobiernos se enfrentan a situaciones que no siempre son reducibles a procedimientos o reglas de operación estándar. De ahí que contar con recursos humanos profesionales sea condición para la efectividad de las políticas y las organizaciones: los policías deben reaccionar ante situaciones imprevistas de peligro, los oficiales de migración deben tomar decisiones rápidas respecto a casos complejos de entrada o salida de personas, los funcionarios de seguridad social deben decidir si otorgan o no un beneficio, y los médicos de los hospitales públicos

- 1 E. M. Berman, J. S. Bowman, J. P. West y M. R. Van Wart, *Human resource management in public Service. Paradoxes, processes and problems*, Thousand Oaks, Sage, 2016.
- 2 M. Merino, "La profesionalización municipal en México" en su libro como editor *La gestión profesional de los municipios en México, México, D.F., CIDE: BM: SEDESOL, 2006*
- 3 J. Q. Wilson, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Cambridge, Basic Books , 1989.
- 4 M. Noordegraaf , "Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services", en *Administration & Society*, 48(7), 2016, pp. 783-810.

deben decidir si tal o cual procedimiento es necesario en un caso concreto. Este tipo de discrecionalidad es inevitable en amplísimos segmentos de la acción gubernamental, incluyendo la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas gubernamentales.⁵ Por tanto, la profesionalización no sólo asegura que personas con los talentos y méritos necesarios para cumplir funciones de gobierno ocupen los puestos públicos, sino que también es una salvaguarda de competencia ante la insuficiencia de las reglas y regulaciones administrativas. Puesto de otra manera: sin profesionales, es más probable que las acciones gubernamentales sean, por un lado, opacas o poco íntegras y, por el otro, inefectivas o erráticas.

En el caso de México, la profesionalización ha tenido una historia reciente y poco exitosa. Los esfuerzos e intenciones en esta materia no siempre se han traducido en políticas bien articuladas y en sistemas de gestión de las personas que sean coherentes e integrales. De hecho, la virtual ausencia de servicios civiles de largo aliento es muestra de la poca importancia que ha tenido el tema y, en cambio, indica que la gestión de las personas se ha subordinado a otros imperativos.⁶ El Estado mexicano nunca logró imponer una dominación legal-racional, de modo que las estructuras e instituciones del sistema administrativo tendieron a construirse con base en redes de patronazgo y lealtad política antes que en reglas meritocráticas que garantizaran imparcialidad e igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el empleo público. De hecho, hasta hoy, muchas organizaciones del Estado mexicano simplemente carecen de políticas y rutinas formales de gestión de personal. Muchos funcionarios son reclutados con base en criterios casuísticos; su permanencia en el empleo depende de su conformidad con expectativas y reglas de lealtad (política o corporativa, como en el caso de los sindicatos); y la posibilidad de hacer una carrera administrativa es contingente a las redes y vínculos personales antes que a los méritos y las capacidades

5 M. K. Meyers, y S. Vorsanger 2003, "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", en B. G. Peters y J. Pierre, (ed.) *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage, pp. 245-255.

6 M. del C. Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.599-634.

probadas. Estas características del sistema administrativo tienen su expresión más conocida en el “sistema de botín”.⁷ Sin embargo, también es cierto que un conjunto de organizaciones públicas mexicanas ha emprendido trayectorias de reforma y construcción de servicios civiles orientados a la profesionalización del empleo público. Algunos casos, como el Servicio Exterior Mexicano, cuentan ya con muchas décadas de operación. Sin embargo, la gran mayoría de los sistemas de profesionalización no aparecieron sino hasta fines del siglo pasado junto con la crisis del régimen priista y la transición hacia la democracia. Esta temporalidad no es accidental. La apertura (limitada) que surgió de la transición fue crucial para resquebrajar partes del sistema de botín e impulsar la adopción de políticas de personal meritocráticas. Por ejemplo, en el caso de la Administración Pública Federal, la adopción de un sistema de servicio civil de carrera no fue posible sino hasta 2003.

Si bien estos distintos sistemas de profesionalización muestran similitudes, también reflejan una variedad de soluciones jurídicas, políticas y organizacionales al problema de la profesionalización. En particular, los diferentes sistemas de profesionalización tienen distintos modelos subyacentes de gestión de recursos humanos (GRH) con desigual complejidad, alcance e integralidad. Los modelos de GRH se refieren a los principios y reglas explícitas que regulan la manera en que una organización (u organizaciones) se hace de, mantiene y gestiona sus recursos humanos. En este sentido, los diferentes sistemas de profesionalización han encontrado diferentes modelos para la planeación y organización del trabajo, así como para el ingreso y reclutamiento de personal. También, han establecido reglas de diferente complejidad para desarrollar recursos humanos, administrar las compensaciones o la movilidad, además de evaluar y sancionar el rendimiento de los servidores públicos.

¿En qué medida estas diferencias en el modelo subyacente de GRH se relacionan con la adopción exitosa y la consolidación de un sistema de profesionalización dado? Es decir, en tanto diferentes modelos subyacentes

7 M. Dussauge, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.761-794.

implican diferentes costos y beneficios organizacionales, es de esperarse que diferentes modelos tengan un efecto diferenciado en la capacidad de los implementadores o administradores públicos para asegurar la adopción de un sistema de profesionalización. Este estudio pretende ofrecer una primera respuesta a esta interrogante.

Con base en datos del modelo de GRH de 16 servicios profesionales en México, así como información sobre su grado de adopción y consolidación, y a partir de una comparación anclada en el análisis de conjuntos difusos, encontramos que diferencias en las características del modelo subyacente de GRH consistentemente se relacionan con una adopción o consolidación exitosas. En particular, encontramos que (1) hay al menos dos distintas “recetas” para la adopción o consolidación de un sistema de profesionalización en México, (2) que cada receta refiere a partes específicas del modelo subyacente de GRH y (3) que las recetas conducentes a una *adopción exitosa* son distintas a las de un sistema de profesionalización *consolidado*. Estos resultados representan una contribución a nuestro entendimiento de los sistemas y políticas de profesionalización en México y sientan las bases para imaginar nuevas preguntas y derroteros para la investigación.

Organizamos el resto del texto en cuatro apartados. En la siguiente sección, exponemos algunas consideraciones teóricas respecto a los modelos de GRH en el gobierno. Una segunda sección presenta los datos y el método. La tercera sección muestra los resultados del análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos. Finalmente, concluimos con una discusión de los resultados y sus implicaciones.

Aspectos teóricos

Los modelos de Gestión de Recursos Humanos (GRH)

Aunque existen tantas definiciones de GRH como autores han estudiado el tema, se puede decir que la gran mayoría coinciden en que la GRH es un medio para mejorar la efectividad organizacional mediante el uso adecuado de los recursos humanos. La principal diferencia entre definiciones radica en el elemento que se enfatiza, como el que deba nacer de la dirección de la organización,⁸ la

8 A. Cuesta, *Tecnología de gestión de recursos humanos, 2ª Ed., Academia, la Habana, Cuba, 2005.*

colaboración eficaz,⁹ las premisas estratégicas (en función de los objetivos), operativas (de las políticas) o logísticas (de los instrumentos), la selección, desarrollo y conservación del personal¹⁰ o los aspectos socio-técnicos, técnico-organizativos o socio-psicológicos de las organizaciones.¹¹

Si bien la importancia del factor humano para el funcionamiento de las organizaciones ha estado presente desde el inicio de las ciencias organizacionales, la profesionalización y el estudio científico de las formas de gestión de las personas han sido relativamente recientes. Inicialmente, se criticaba a la GRH como un modelo “ateórico”, pero el creciente interés de los años ochenta por la gestión estratégica de las organizaciones fomentó la proliferación de modelos teóricos.¹²

Los diferentes enfoques –colindantes con otras disciplinas como la economía, psicología y sociología– han contribuido a mejorar y complejizar el diseño de modelos de GRH. En general, las teorías subrayan la esencialidad del recurso humano para la creación y mantenimiento de ventajas competitivas. Las teorías de la contingencia se enfocan en los elementos organizacionales, como las estrategias y naturaleza de la organización, y subrayan que el modelo de gestión dependerá de las circunstancias del contexto. En contraparte, la teoría instrumentalista busca formular “mejores prácticas” a partir de aquellas que conducen a mejores resultados. Por su parte, las teorías agenciales y conductuales enfatizan la capacidad de decisión y la obtención de ciertos comportamientos como claves para alcanzar los objetivos estratégicos. Esto es particularmente importante para el diseño de sistemas de compensación y de gestión de la motivación de las personas.¹³ Finalmente, la teoría de la dependencia de los recursos se centra en las relaciones de la organización con su entorno y propone que la gestión de las personas debe orientarse a crear nichos que mejoren la autonomía de las organizaciones vis a vis su

9 I. Chiavenato, *Gestión del talento humano*, Prentice Hall, Bogotá, 2000.

10 V. Gismera, “Invertir en personas” en *Capital Humano*, 144, 2002, pp. 96-98.

11 P. Zayas, *¿Cómo seleccionar al personal de la empresa?*, Academia, La Habana, Cuba, 2001.

12 P. Wright y A. McMahan, “Theoretical perspectives for strategic human resource Management” en *Journal of Management*, 18 (2), 1992, pp. 295-320.

13 S. Lindenberg, “The cognitive side of governance” en *Research in the Sociology of Organizations*, 20, 2003, pp.47-76.

entorno.¹⁴ En esta línea, Baird y Meshoulam propusieron una matriz que considera, además de estrategias internas, el grado de desarrollo de la organización, bajo el argumento de que las necesidades organizacionales varían según el estado en el que ésta se encuentra.¹⁵

Las diferentes aportaciones de los enfoques teóricos proporcionan elementos que se deben considerar al momento de adoptar e implementar un sistema de gestión de recursos humanos. La estrategia y el grado de desarrollo de la organización, las fuerzas externas, las prácticas eficientes y las capacidades y comportamientos del personal son factores que, en principio, deberían ser considerados al momento de diseñar e implementar un sistema de gestión de las personas.

Los diferentes modelos suelen incluir una serie de prácticas y actividades agrupadas en categorías o subsistemas interrelacionados entre sí. Estas actividades forman parte de un único proceso de gestión mediante el cual el recurso humano es captado, mantenido, desarrollado y controlado por la organización. Por ejemplo, para Werther y Davis, los elementos que componen el modelo de GRH son los fundamentos y desafíos de la organización (objetivos, naturaleza, alcance y limitaciones de la organización), la planeación/selección, desarrollo/evaluación, compensaciones y servicios al personal, relaciones con el sindicato y la retroalimentación de las prácticas.¹⁶ Para Chiavenato, los subsistemas son alimentación (investigación de mercado laboral, reclutamiento y selección), aplicación (perfiles, inducción, evaluaciones y movimientos del personal), mantenimiento (remuneración y seguridad laboral) y desarrollo (capacitación).¹⁷ Finalmente, para Cuesta, los principales componentes de un modelo son el flujo de recursos humanos (ingreso, evaluación, promoción y remoción), educación y desarrollo (capacitación), sistemas de trabajo

14 Véase M. Fernández y R. Valle, "El enfoque institucional como marco teórico explicativo de la Gestión de los Recursos Humanos" en *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 4(3), 1998, pp. 94-95.

15 Ll. Baird e I. Meshoulam, "Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management" en *The Academy of Management Review*, 13 (1), 1988, pp. 116-128.

16 W. B. Werther y K. Davis, *Administración de personal de recursos humanos. El capital humano de las empresas*, Mc Graw-Hill, México, 1991.

17 Chiavenato, *op. cit.*

(organización del trabajo) y compensación laboral (pago e incentivos), atravesados por auditoría centrada en la calidad, factores de situación, grupos de interés, políticas de RH y resultados.¹⁸

Más allá de las diferencias concretas de los distintos modelos de GRH, todos coinciden en la especificidad e importancia del factor humano.¹⁹ De hecho, parece haber un relativo consenso en la literatura –con excepción del enfoque universalista– en que no existe un modelo único de GRH, sino que depende de la organización y sus necesidades de personal. No obstante, en el caso específico de las organizaciones gubernamentales y públicas, la gestión del personal tiene elementos más o menos comunes que sirven para la comparación.

Modelos de GRH en el sector público

Los primeros sistemas de gestión del empleo público –que aún persisten en muchos países, incluyendo México– fueron politizados y discrecionales. Este tipo de sistema consiste en que la selección, permanencia y remoción del funcionario público depende del liderazgo político en turno. En este modelo patrimonialista, las personas son reclutadas y nombradas discrecionalmente como recompensa por su apoyo político (electoral) o por su relación con un grupo, partido o líder político.²⁰ Ejemplos de este modelo de gestión son el sistema de botín estadounidense, las cesantías españolas del siglo XIX y los sistemas de patronazgo latinoamericanos.²¹

Los servicios civiles surgieron con el fin de superar la desigualdad de oportunidades y conflictos causados por los sistemas discrecionales y patrimonialistas.²² Estos

18 A. Cuesta, *op. cit.*

19 A. P. Aduna, E. García y E. J. Chávez, “Modelos de Gestión de Recursos Humanos” en *Tepexi, Boletín Científico UAEH*, 4(8), 2017, disponible en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tepeji/n8/a13.html>

20 C. Ramio, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 75; J. L. Méndez, “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en M. del C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.) *Trayectorias administrativas en México: Legados y conexiones*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, p. 187.

21 C. Ramio, *op. cit.*, 75.

22 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 187.

son modelos de gestión de las personas que se presentan como sistemas neutrales en los que los funcionarios son reclutados en virtud de sus capacidades; no obstante, ello no implica que la confianza política deje de ser criterio de selección de determinados funcionarios, particularmente aquellos que ocupan altos cargos.²³ En sentido amplio, los servicios civiles son sistemas de gestión de los recursos humanos que emplea el sector público,²⁴ y de gestión del personal basada en el mérito,²⁵ la igualdad de oportunidades,²⁶ la estabilidad,²⁷ así como en la calidad y la competencia profesionales.²⁸

Un servicio civil, en tanto modelo de GRH, ha cambiado a lo largo del tiempo. Se pueden reconocer, cuando menos, dos grandes modelos en la literatura: el modelo clásico (también llamado “weberiano burocrático”) y el derivado de la Nueva Gestión Pública (NGP).²⁹ El primero consiste en un sistema donde el ingreso es meritocrático, usualmente con base en concursos, y con énfasis en la estabilidad laboral de los funcionarios.³⁰ Tras la crisis del Estado de Bienestar, otros enfoques administrativos, como la NGP, plantearon nuevos modelos de GRH, mucho más afines a la gestión de personas en el sector privado. En estos modelos de “segunda generación”, la permanencia laboral depende del rendimiento y el acceso a los puestos no está determinado por una carrera lineal que parte desde la base de la pirámide administrativa.³¹

23 R. Martínez Puón, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 61.

24 F. Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 7.

25 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 187.

26 M. del C. Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México D.F, Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 9; M. Merino, *op. cit.*, p. 37.

27 M. I. Dussauge, “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual” en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 2005, pp. 45-65.

28 M. Merino, *op. cit.*, p. 37.

29 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 186; M. del C. Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.*, pp. 30-37.

30 M. C. Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.*, 31.

31 J. L. Méndez, *op. cit.*, pp. 189-190.

El modelo clásico weberiano y los modelos de segunda generación tienden a enfatizar distintas formas de reclutamiento y selección del personal público. En este sentido, el modelo clásico tiende a ser un sistema cerrado (o de carrera), mientras que los modelos de segunda generación tienden a ser sistemas abiertos o mixtos (también llamados de empleo).

El modelo clásico se caracteriza por la existencia de algún tipo de carrera administrativa y por leyes particulares que establecen un régimen jurídico diferenciado frente al resto de los empleados públicos.³² En este sistema, los nuevos funcionarios usualmente ingresan en los primeros y más básicos niveles de la estructura, no compiten por puestos específicos, sino que se postulan a un cuerpo de funcionarios y la promoción se realiza con base en carreras predeterminadas (es decir, la línea de ascensos está definida y regulada). Las principales ventajas del sistema clásico es que contribuye a la formación de un espíritu de identidad y a la adquisición de un conocimiento detallado de las organizaciones públicas.³³ No obstante, este tipo de sistemas puede dificultar el ascenso e ingreso de personal altamente especializado en beneficio de personal con más antigüedad.³⁴

En contraposición, los sistemas abiertos o de empleo se caracterizan por la centralidad del puesto. En estos sistemas, la selección de personal depende de la existencia de un catálogo y descripción de los puestos y sus responsabilidades.³⁵ Los funcionarios son reclutados con base en la afinidad entre conocimientos y habilidades concretas y las necesidades de un puesto organizacional específico. Así, la principal diferencia con el modelo clásico es que, en un sistema de empleo, las personas pueden ingresar en cualquier nivel de la estructura jerárquica. Las principales ventajas de este modelo son que facilita la innovación y la especialización, y permite tener en la organización mayor diversidad en cuanto conocimiento, experiencias y competencias. No obstante, se complejiza la

32 R. Martínez Puón, *op. cit.*, p. 63.

33 M. I. Dussauge, "¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo?", pp. 47-50

34 *Ibid.*, pp. 50-51.

35 R. Martínez Puón, *op. cit.*, p. 62.

formación de una identidad compartida, la posibilidad de hacer carrera se difumina y se limita las posibilidades de ascenso a candidatos que ingresaron desde la base de la pirámide.³⁶

Siguiendo a Merino, los dos modelos públicos de GRH (clásico y NGP) se pueden subdividir, a falta de referentes teóricos paradigmáticos, en cuatro modelos que se sintetizan en el cuadro 1. El modelo vertical tradicional presenta las características básicas de administración mediante un cuerpo de funcionarios; el weberiano descansa sobre el ideal de una burocracia estable regulada por reglas codificadas; el orientado hacia políticas descansa sobre la concepción de un gobierno interventor de la realidad social mediante la elaboración e implementación de políticas; y el modelo gerencial, propiamente inspirado en la NGP, incluye tecnologías usadas en el sector privado.³⁷

Cuadro 1 — Modelos de GRH en el sector público

	<i>Clásicos</i>		<i>De “segunda generación”</i>	
	<i>Vertical tradicional</i>	<i>Modelo weberiano</i>	<i>Orientado hacia políticas</i>	<i>Gerencial</i>
<i>Ingreso</i>	Procedimiento basado en credenciales profesionales	Catálogo de puestos y criterios profesionales, impersonales y técnicos	Catálogo de puestos diferenciado y concurso estratificado y diferenciado	Criterios de contratación de personal por proyectos y resultados específicos
<i>Formación</i>	Perfeccionar habilidades indispensables	Cualidades técnicas y éticas esperadas	Desarrollo profesional	Capacidades y actitudes

36 M. I. Dussauge, “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo?”, pp. 52-55; M. del C. Pardo, “La gerencialización de la administración pública”, *Foro Internacional*, 47 (4), 2007, pp.895-925.

37 M. Merino, *op. cit.*, p. 75.

	Clásicos		De “segunda generación”	
	Vertical tradicional	Modelo weberiano	Orientado hacia políticas	Gerencial
<i>Vigilancia y control</i>	Control directo	Sistema de sanciones según las reglas escritas	Métodos de separación según evaluación del desempeño y capacidades certificadas	Transparencia y rendición de cuentas
<i>Evaluación</i>	Basado en resultados finales	Basado en procesos verificables y en normas de comportamiento	Basado en indicadores precisos sobre resultados intermedios y finales	Tipo 360 grados
<i>Promoción</i>	—	Ascensos según el expediente personal	Ascensos e incentivos según los méritos individuales	Incentivos con base en resultados

Los modelos de GRH no son excluyentes entre sí. De hecho, las características de los modelos clásicos son válidas y necesarias para cualquier modelo subsecuente de servicio civil.³⁸ Si bien los modelos han respondido a la evolución de las instituciones administrativas, es posible que los modelos adoptados en la vida real combinen rasgos de múltiples modelos.³⁹ Sobre la conveniencia de mezclar diferentes modelos, por un lado, Merino advierte que se puede provocar inconsistencias y dañar la coherencia interna del modelo de GRH.⁴⁰ Méndez, en cambio, considera que un servicio civil moderno “integra los principios del ‘servicio profesional clásico’ [...] (ingreso por mérito, estabilidad laboral, capacitación y carrera, por ejemplo) con los de la Nueva Gestión Pública [...] (evaluación y compensación

38 M. Merino, *op. cit.*, p. 83.

39 *Ibid.* pp. 110-111.

40 *Loc. cit.*

por desempeño, movilidad laboral, competencia externa, etc.).⁴¹

Un modelo integrado de GRH en el sector público

En el caso de México, la mayoría de los modelos de profesionalización que se han adoptado combinan principios y herramientas tanto de modelos clásicos como de modelos de “segunda generación”.⁴² En este sentido, resulta particularmente provechoso el modelo integrado propuesto por Longo. Este modelo tiene la intención de utilizarse con fines de diagnóstico y fue concebido como una representación de sistemas y funciones de gestión de las personas y del empleo público.⁴³ Como puede verse en la figura 1, el modelo integrado de GRH de Longo combina estrategia con factores situacionales internos y externos. Según Longo, la GRH es “un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica [...] es la adecuación de las personas a la estrategia [...] de una organización [...], para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.”⁴⁴

Figura 1
Modelo integrado de Longo



41 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 186

42 F. Nieto, R. Wittek y L. Heyse, “Organizational pathways to compliant reform implementation. Evidence from the Mexican civil service reform”, *Public Administration*, 93 (3), 2015, pp.646-62.

43 F. Longo, *op. cit.*, pp. 4-46; F. Longo, *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 89-152.

44 F. Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional...*, p. 11.

El modelo parte del supuesto de que la GRH busca incidir sobre las variables decisivas del comportamiento humano en el trabajo; es decir, la organización pública busca producir deliberadamente políticas y prácticas de GRH que estimulen y eviten comportamientos específicos. Es por ello que se deben considerar los factores situacionales que influyen sobre la conducta de los trabajadores, ya sea internos como la estructura o la cultura organizativa, ya externos como el marco jurídico o la cultura de trabajo.

El modelo integrado se divide en subsistemas, cuya importancia radica en que son los principales campos para ordenar la evaluación diagnóstica de los modelos de GRH.⁴⁵ Los subsistemas dependen de la existencia de una política de recursos humanos, la cual es imprescindible para lograr coherencia estratégica (es decir, alinear las políticas y prácticas de personal con las prioridades de la organización), superar la mera administración del personal como actividad rutinaria e inercial, y permitir la innovación y adaptación. En principio, el modelo supone que todos los subsistemas son operativos, están interconectados y son de aplicación general en una organización dada (cobertura).⁴⁶ El cuadro 2 presenta las características centrales de los distintos subsistemas (página siguiente).

La *organización del trabajo* permite tener criterios específicos para garantizar la idoneidad del personal que se incorporará al servicio público. Éste se refiere a que la organización identifica responsables y tareas de los procesos, así como reglas y criterios para cada puesto. Esto incluye un perfil de competencias y el lugar de cada persona en la cadena de mando. La *gestión del empleo* permite generar mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en el servicio público. La existencia de un sistema de gestión del empleo permite generar condiciones para que el ingreso, promoción y remoción de las personas se haga con base en criterios conocidos y, sobre todo, acordes con la estrategia organizacional. Por su parte, los subsistemas de la *gestión del rendimiento* permiten administrar la motivación de

45 F. Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional...*, p. 15.

46 F. Longo, *Mérito y flexibilidad...*, pp. 114-115.

Cuadro 2
Subsistemas del modelo integrado de Longo

	Organización del trabajo		Gestión del empleo	Gestión del rendimiento		
	Planificación	Organización del trabajo		Gestión del desempeño	Gestión de la compensación	Gestión del desarrollo
<i>Objetivo</i>	Facilitar la disponibilidad de las personas que la organización necesita, en el momento adecuado y al menor coste	Definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad	Gestionar los flujos de trabajo	Influir sobre el rendimiento de las personas para alinearlo con las prioridades de la organización	Gestionar el conjunto de compensaciones retributivas y no retributivas, en contraprestación de la contribución de los empleados	Estimular el crecimiento profesional de acuerdo con su potencial
<i>Relación con otros subsistemas</i>	Se relaciona con la totalidad de los subsistemas	Con gestión del empleo: le provee del prerequisite para la incorporación de nuevo personal	Con gestión del rendimiento: obtendrá información para decidir sobre movilidad o remoción	Con compensación y desarrollo: da información a éstos	Con organización del trabajo (diseño de estructuras salariales) y del rendimiento (incentivos)	Con gestión del empleo (define flujos), del rendimiento y compensación (progresión salarial)
<i>Procesos</i>	Análisis de necesidades brutas y netas Análisis de disponibilidades Programación de medidas de cobertura	Diseño de puestos de trabajo Definición de perfiles	Reclutamiento, selección e inducción Movilidad funcional y geográfica Desvinculación	Planificación Seguimiento activo Evaluación Retroalimentación	Diseño de estructuras salariales Beneficios extra salariales Mecanismos de evaluación Reconocimientos no salariales	Políticas de promoción y carrera Políticas de formación

	Organización del trabajo		Gestión del empleo	Gestión del rendimiento		
	Planificación	Organización del trabajo		Gestión del desempeño	Gestión de la compensación	Gestión del desarrollo
Consideraciones específicas	<p>Importancia de los sistemas de información del personal</p> <p>Estudio de presupuestos</p> <p>Mecanismos de seguimiento y actualización</p>	<p>La existencia de descripciones no garantiza su uso</p> <p>Análisis específico de prácticas de reclutamiento y selección para evaluar uso de perfiles de competencia</p>	<p>Diferenciar entre el marco normativo y el real</p> <p>Diversificar fuentes de información</p> <p>Uso de indicadores cuantitativos</p>	<p>Siempre existe, aunque sean prácticas informales</p> <p>Un sistema formalizado no implica la práctica real</p> <p>Entre los instrumentos y el conflicto</p>	<p>Considerar los informales o atípicos</p> <p>Instrumental fiable para valorar puestos</p> <p>Considerar comprensión vertical de salarios</p>	<p>Área sensible a la vulneración del mérito</p> <p>Carreras horizontales para no identificar carrera con ascenso jerárquico</p> <p>Formación al servicio de la estrategia</p>

las personas mediante la gestión de las compensaciones, la posibilidad de una carrera administrativa (ascensos y movilidad) y el desarrollo de los recursos humanos. La gestión del rendimiento permite evaluar el desempeño de los funcionarios, además de que contribuye a garantizar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. La gestión del desarrollo no sólo permite atender cualquier deficiencia o actualizar a los funcionarios, sino que les provee de insumos y estímulos para desarrollarse en la organización o en el sector público. La gestión de la compensación permite remunerar a los servidores por su trabajo, también provee de incentivos al recompensar los esfuerzos de las personas.

La implicación más importante del modelo integrado de Longo es que la conjunción de todos estos engranes produce un sistema de GRH integral, articulado y funcional. Además, si los subsistemas operan simultáneamente es mucho más probable que la organización logre alinear procesos y políticas de recursos humanos con las demandas del contexto interno y del entorno. De esta manera, modelos más desarrollados de GRH no sólo favorecen la interoperabilidad de los diferentes subsistemas, sino que, en el largo plazo, tenderán hacia su consolidación.

Datos y método

Para responder a la pregunta de cómo los modelos de GRH que subyacen a diferentes sistemas de profesionalización en México se relacionan o no con el grado de adopción y consolidación de estos últimos, tomamos como punto de partida el análisis de las características de cada modelo. En particular, analizamos si los diferentes servicios civiles cumplen con las diferentes características del modelo integrado de Longo. El supuesto es que los servicios civiles varían en lo que concierne a la integralidad y complejidad de sus sistemas de (a) organización del trabajo, (b) gestión del empleo y (c) gestión del rendimiento. En este estudio nos limitamos a analizar sistemas de profesionalización nacionales o federales que tenían vigencia hasta diciembre de 2019:

1. Servicio Exterior Mexicano
2. Servicio Profesional Electoral

3. Carrera Judicial (Consejo de la Judicatura Federal)
4. Servicio Profesional de Carrera Policial
5. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
6. Servicio Fiscal de Carrera
7. Servicio Civil de Carrera del Senado de la República
8. Servicio Civil de Carrera del Instituto Federal de Defensoría Pública
9. Sistema de Desarrollo Profesional del Centro Nacional de Metrología
10. Sistema de Profesionalización del Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua
11. Carrera Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial)
12. Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
13. Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional (Tribunal Superior Agrario)
14. Servicio Profesional Agrario (Procuraduría Agraria)
15. Servicio Profesional de Carrera del INEGI
16. Sistema de Profesionalización y Desarrollo Personal del IMSS

Con base en un análisis de la normatividad vigente, así como de los documentos técnicos correspondientes (e información disponible en los sitios de internet de cada servicio), codificamos el grado de desarrollo e integralidad de los modelos de GRH con base en los criterios indicados en el cuadro 3. Para cada indicador, se codificó como 1 en caso de que el modelo contara con dicha característica (de otra forma se codificó como 0). En total, se evaluaron 8 indicadores correspondientes a la organización del trabajo, 17 del subsistema de gestión del empleo y 18 de los subsistemas de la gestión del rendimiento.

Análisis cualitativo comparado con conjuntos difusos

En tanto que el objetivo del presente estudio es encontrar las distintas formas en que el modelo de GRH de cada servicio civil se relaciona con su implementación y consolidación, el método de análisis debe orientarse a detectar distintas configuraciones o “recetas”. Cada una de éstas se puede interpretar como condiciones de diseño que, en su conjunto, son favorables a la adopción o consolidación de un servicio civil dado. Una implicación metodológica importante que deriva de lo anterior es que el método de análisis debe ser capaz de distinguir diferentes configuraciones que llevan al mismo resultado. En términos formales, esta condición se conoce como “equifinalidad”.⁴⁷

Un método que permite analizar los datos de acuerdo con las necesidades antes mencionadas es el análisis cualitativo comparado con conjuntos difusos (fsQCA, por sus siglas en inglés). Este método es una herramienta de análisis basada en teoría de conjuntos y lógica Booleana que resulta particularmente útil en el marco del estudio de configuraciones en muestras con “N pequeña”.⁴⁸ El análisis presentado a continuación investiga qué elementos del modelo de GRH de los diferentes servicios civiles se relacionan con (a) una adopción exitosa y (b) su consolidación en el tiempo.

Mediciones

La base del análisis cualitativo comparado es la definición de las condiciones teóricamente relevantes y su operacionalización en “conjuntos difusos”. Usualmente cuando se piensa en conjuntos, se concibe que los diferentes elementos que le conforman pertenecen o no al mismo. En contraste, los conjuntos difusos permiten operar con distintos grados de pertenencia a un conjunto dado en un intervalo entre 0 y 1 (también conocido como “puntaje difuso”). Esta operación permite traducir características cualitativas de los casos en puntajes cuantitativos que pueden analizarse

47 C. Ragin, *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.

48 C. Q. Schneider y C. Wagemann, *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

formal y sistemáticamente mediante la lógica y álgebra de conjuntos. Por ejemplo, el grado de consolidación de un servicio civil puede especificarse cualitativamente como alto, medio o bajo. Esa misma caracterización puede traducirse (calibrarse) en una escala difusa de tres puntos. Es decir, un caso concreto pertenecerá más o menos al conjunto de “servicios profesionales consolidados”: aquellos casos con alta consolidación “pertenecerán más” (i.e., tendrán un puntaje difuso cercano a 1), mientras que los casos con baja consolidación “pertenecerán menos” al conjunto (i.e., tendrán un puntaje difuso cercano a 0). En general, el intervalo de pertenencia a un conjunto difuso puede interpretarse a partir de tres valores. Primero, el valor máximo (1) representa la completa inclusión de un caso en un conjunto. Segundo, el valor mínimo (0) simboliza la completa exclusión de un caso. Finalmente, el valor 0.5 representa el punto de máxima ambigüedad (i.e., cuando es imposible saber si un caso pertenece o no a un conjunto). Con base en estos referentes podemos calibrar los datos del análisis de los modelos de GRH de los servicios civiles.

- a) *Adopción exitosa.* La primera variable dependiente mide el grado de adopción de un servicio profesional. En particular, usamos la medición de “instrumentación” propuesta por la Auditoría Superior de la Federación que captura el grado en que se han desplegado los diferentes componentes y procesos de un servicio civil. En este sentido, un valor alto en esta medición indica que la mayor parte o todos los procesos diseñados de un servicio civil se han implementado, lo que indica que el servicio se ha adoptado exitosamente en su ámbito de aplicación.
- b) *Consolidación exitosa.* La segunda variable dependiente mide el grado de consolidación de un sistema. Usamos la medición cualitativa propuesta por la Auditoría Superior de la Federación que divide a los servicios mexicanos en sistemas de alta, media, baja y nula consolidación.⁴⁹ A diferencia de la mera adopción, la consolidación indica el grado en

49 *Evaluación número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, México, D.F., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014, p. 202.*

que un sistema de profesionalización ha sido integrado y se ha afianzado en el tiempo como una política de aplicación general en una organización o en un conjunto de organizaciones (p. ej., Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal). Así, mientras que la primera variable dependiente indica que un servicio ha sido implementado, la segunda indica que se ha solidificado como un sistema de gestión de personal viable.

- c) *Organización del trabajo.* Como se indicó antes, las características del modelo subyacente de GRH de cada servicio civil se evaluaron con una serie de indicadores dicotómicos. La medición de organización del trabajo indica el grado de desarrollo de los procesos y rutinas de planeación de las necesidades de recursos humanos y, en particular, de los sistemas de gestión, registro y perfilado de puestos pertenecientes al servicio civil. Para calcular el puntaje difuso correspondiente, calibramos el número crudo de indicadores como un porcentaje (en un intervalo de 0 a 1). Es decir, otorgamos un puntaje difuso de 1, sólo si un caso obtuvo un puntaje total de 8 en nuestra revisión del modelo de GRH (ver supra, cuadro 3).
- d) *Gestión del empleo.* La variable de gestión del empleo indica el grado de desarrollo de los procesos de gestión del ingreso, promoción y separación de un servicio civil. Esto incluye procesos de movilidad funcional y geográfica, así como la existencia de reglas y criterios claros para acceder y ser separado del servicio. Como en el caso anterior, el puntaje difuso se calculó como un porcentaje en un intervalo de 0 a 1.
- e) *Gestión del rendimiento.* Para medir el grado de desarrollo de los subsistemas de gestión del rendimiento (gestión del desempeño, de la compensación y de la capacitación) seguimos la misma lógica que con las dos variables anteriores. En este caso, la variable indica la medida en que un sistema de profesionalización ha logrado desarrollar y establecer reglas, criterios y procesos para evaluar el desempeño del personal adscrito, gestionar salarios y

otras compensaciones y el desarrollo profesional de los recursos humanos. En este último aspecto, nuestra medición pone especial atención en la capacitación y construcción de competencias. Como en los dos casos anteriores, el puntaje difuso se calculó como un porcentaje en un intervalo de 0 a 1. Valores cercanos a 1 indican que un caso cuenta con un sistema de gestión del rendimiento más desarrollado.

Cuadro 4
Puntajes difusos para casos estudiados

	Nombre	<i>Adopción (A)</i>	<i>Consolidación (S)</i>	<i>Organización del trabajo (O)</i>	<i>Gestión del empleo (E)</i>	<i>Gestión del rendimiento (R)</i>	<i>Cobertura (C)</i>
1.	Servicio Exterior Mexicano	1.00	1.00	0.88	0.88	0.78	0.79
2.	Servicio Profesional Electoral	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.98
3.	Carrera Judicial	1.00	1.00	0.63	0.71	0.56	0.97
4.	Servicio Profesional de Carrera Policial	1.00	1.00	0.50	0.82	0.67	0.93
5.	Servicio Profesional de Carrera (APF)	0.78	0.67	0.75	1.00	0.89	0.71
6.	Servicio Fiscal de Carrera	1.00	0.67	0.63	0.47	0.28	0.00
7.	Servicio Civil de Carrera	0.70	0.67	0.75	0.82	0.78	0.92
8.	Servicio Civil de Carrera	0.86	0.67	0.63	0.76	0.44	1.00
9.	Sistema de Desarrollo Profesional	0.80	0.67	0.75	0.76	0.72	1.00
10.	Sistema de Profesionalización	1.00	0.67	0.50	0.41	0.50	0.99
11.	Carrera Judicial	0.71	0.67	1.00	0.59	0.67	0.87
12.	Servicio Civil de Carrera	0.86	0.67	0.75	0.41	0.72	0.44
13.	Servicio Prof. de Carrera Jurisdiccional	0.83	0.67	0.63	0.65	0.39	0.98
14.	Servicio Profesional Agrario	0.40	0.33	0.75	0.53	0.56	0.97
15.	Servicio Profesional de Carrera	0.00	0.00	0.75	0.59	0.50	0.94
16.	Sistema de Prof. y Desarrollo Personal	0.43	0.00	0.50	0.24	0.22	0.35

f) *Cobertura*. Finalmente incluimos una medida de cobertura propuesta por la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁰ Ésta indica el alcance de un servicio civil entendido como el número de puestos que son parte del sistema como proporción del total de puestos potenciales. En este sentido, la variable cobertura cuantifica el total de plazas adscritas a un servicio civil entre las plazas susceptibles de pertenecer al mismo. Valores altos en esta variable indican, por lo tanto, que un servicio tiene una cobertura más extensa en la o las organizaciones de aplicación. El cuadro 4 sintetiza los puntajes difusos (calibrados) para todas las variables estudiadas.

Resultados

A partir de los puntajes difusos, se puede calcular una Tabla de Verdad y, con base en el algoritmo Quine-McCluskey, lograr una reducción de las configuraciones que consistentemente se relacionan con la adopción y la consolidación exitosas.⁵¹ Usamos software especializado desarrollado por Ragin y Davey para determinar las soluciones parsimoniosas (i.e., las “recetas” básicas que sistemáticamente se relacionan con los dos resultados de interés).⁵² Para realizar estas operaciones seguimos las convenciones propuestas por Thiem para el análisis de conjuntos difusos.⁵³ A continuación, presentamos los resultados.

Recetas para adopción exitosa

Los resultados obtenidos indican que, con base en la información de los 16 servicios civiles, existen al menos tres posibles caminos para una adopción exitosa (i.e., que se logre desplegar la mayoría de los procesos y reglas de un sistema de profesionalización dado). Como se indica en el cuadro 5, encontramos que la adopción exitosa se

50 Auditoría Superior de la Federación, *op.cit.*, pp. 35 y ss.

51 C. Ragin, *op. cit.*, 2008.

52 C. Ragin, y S. Davey, *Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 3.0*, Irvine, California: Department of Sociology, University of California, 2016.

53 A. Thiem, *Qualitative Comparative Analysis with R: A User's Guide*, Springer, Londres, 2013.

relaciona consistentemente con sistemas que cuentan con una gestión del rendimiento desarrollada (R), que tienen una cobertura limitada ($\sim C$), o bien, que no tienen un sistema de gestión del empleo completamente desarrollado ($\sim E$). Usando notación Booleana, estos resultados se pueden resumir en la siguiente ecuación:

$$R + \sim C + \sim E \rightarrow A$$

donde R indica el conjunto de servicios civiles con una gestión de rendimiento desarrollada, $\sim C$ es la ausencia de una amplia cobertura, $\sim E$ es la negación del conjunto de servicios civiles con una gestión del empleo desarrollada, + es el operador Booleano 'o' y A es el conjunto de servicios civiles adoptados (implementados) exitosamente.

Cuadro 5
Recetas para la adopción exitosa de un servicio civil

<i>Configuraciones detectadas (solución parsimoniosa):</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión del rendimiento (R) 2. Cobertura limitada ($\sim C$) 3. Ausencia de gestión del empleo ($\sim E$)
Umbral de consistencia: 0.90 Cobertura de la solución: 0.76 Consistencia de la solución: 0.90

Los resultados anteriores muestran que: (1) no existe una única receta para la adopción/implementación exitosa, (2) que las características del modelo de GRH sí se relacionan con la adopción y (3) que la ausencia de al menos un elemento del modelo de GRH (gestión del empleo) puede contribuir a la adopción exitosa de un sistema de profesionalización.

Recetas para la consolidación exitosa

Por lo que toca a la consolidación de los servicios civiles (i. e., el grado en que un sistema de profesionalización ha sido integrado y se ha afianzado en el tiempo como una política de aplicación general), los resultados indican que hay al menos dos recetas (cuadro 6). La primera

indica que la combinación de un sistema de gestión del rendimiento desarrollado y uno de gestión del empleo es una configuración conducente a la consolidación. La segunda receta indica que la consolidación puede lograrse a partir de la conjunción de un sistema de rendimiento desarrollado y una cobertura amplia. Estos resultados se pueden representar en la siguiente ecuación Booleana:

$$R * (E + C) \rightarrow S$$

donde R es el conjunto de servicios civiles con una gestión de rendimiento desarrollada, * es el operador Booleano 'y', E es el conjunto de servicios civiles con una gestión del empleo desarrollada, + es el operador Booleano 'o', C indica una cobertura amplia y S es el conjunto de servicios civiles consolidados.

Estos resultados indican que (1) las recetas para la consolidación son cualitativamente distintas a las de la adopción/implementación, (2) que las recetas para la consolidación son más complejas que las relacionadas con la adopción y (3) que la existencia de un sistema desarrollado de gestión del rendimiento (i.e., procesos, reglas y criterios para la compensación, evaluación del desempeño y capacitación) es condición necesaria (mas no suficiente) para la consolidación de un servicio civil.

Cuadro 6

Recetas para la consolidación exitosa de un servicio civil

<i>Configuraciones detectadas (solución parsimoniosa):</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión del empleo (E) * Gestión del rendimiento (R) 2. Gestión del rendimiento (R) * Cobertura (C)
Umbral de consistencia: 0.87
Cobertura de la solución: 0.78
Consistencia de la solución: 0.86

Discusión

Desde finales del siglo pasado, se ha ido reconociendo paulatinamente la importancia del factor humano para

el éxito de las organizaciones públicas. De ahí que varios autores han concebido a la gestión de recursos humanos y la profesionalización como medios para mejorar la efectividad de las organizaciones gubernamentales y, por extensión, de la acción de gobierno. Si bien la profesionalización en México ha tenido un avance lento (y varios retrocesos), algunas organizaciones han logrado implementar y consolidar servicios civiles. Estos sistemas han empleado modelos de GRH con diferente grado de complejidad e integralidad. De ahí que este estudio partió de la pregunta de en qué medida la adopción exitosa y consolidación de un sistema de profesionalización se relaciona con diferencias en sus sistemas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del rendimiento. Con base en datos de 16 servicios profesionales vigentes en México y un análisis cualitativo comparado de conjunto difusos, encontramos que hay distintas “recetas” para la adopción y consolidación de un sistema de profesionalización, que cada una de éstas refiere a partes específicas del modelo subyacente de GRH y que las recetas conducentes a una adopción exitosa son distintas a las que conducen a la consolidación de los sistemas de profesionalización.

Con base en la evidencia, se pueden establecer tres conclusiones. Primero, los resultados muestran que la complejidad y, sobre todo, la integralidad de los subsistemas del modelo subyacente de GRH se relaciona con la posibilidad de que un servicio civil sea implementado y, después, consolidado. Esto es interesante porque apoya la idea de que el diseño de un servicio y, en particular, de los subsistemas de GRH puede tener efectos no sólo en su funcionamiento, sino también en la probabilidad de que sea una política exitosa. En este sentido, decisiones aparentemente técnicas pueden tener efectos de viabilidad política. Por ejemplo, la evidencia sugiere que un sistema con una cobertura limitada (en términos del número de puestos que pertenecen al servicio civil vis a vis el total de puestos potenciales) puede adoptarse con mayor éxito que uno con cobertura amplia (al menos al inicio de la trayectoria de implementación). Los mismos datos indican que servicios civiles que enfatizan la gestión del rendimiento (p. ej., mediante sistemas de capacitación o de evaluación del desempeño) son más fácilmente adoptados que servicios cuyo énfasis radica en la gestión del empleo (p. ej., énfasis en los procesos de ingreso o separación de los servidores

públicos). Esta última observación apoya resultados previos que, con base en la experiencia del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sugieren que el énfasis puesto en los procesos de ingreso tiende a generar conflicto y obstáculos para la implementación de la política de profesionalización.⁵⁴

Segundo, se puede concluir que, al menos en términos del modelo de GRH y sus subsistemas, las configuraciones suficientes para una implementación o adopción inicial exitosa no necesariamente son las mismas que las configuraciones tendientes a la consolidación de un servicio civil. En este sentido, el diseño de un modelo de GRH (y los cambios subsecuentes al mismo) puede tener efectos diferidos en la implementación en el corto y largo plazos. Más aún, la evidencia indica que mientras las “recetas” para la adopción tienden a ser más simples y variadas, las conducentes a la consolidación son más complejas. Un punto relevante a este respecto es el papel central que parece tener la gestión del rendimiento como elemento para la consolidación de un sistema de profesionalización. De confirmarse, este hallazgo indica que el establecimiento de un sistema de gestión de compensaciones, evaluación del desempeño y de capacitación o actualización de recursos humanos es central para que un servicio civil se convierta en una política de aplicación general. También es importante anotar que, con base en los resultados, la existencia de subsistemas desarrollados de gestión del rendimiento debe acompañarse por (a) una expansión progresiva de la cobertura del servicio o (b) un subsistema de gestión del empleo. En este sentido, se puede subrayar que, si bien un diseño de GRH puede apoyar la adopción de un servicio, resulta fundamental fortalecerlo con ajustes para consolidar el sistema de profesionalización en el largo plazo. Puesto de otra forma: los diseños estáticos no parecen conducir a la consolidación de un servicio civil.

Finalmente, los hallazgos sugieren que la adopción y consolidación de un servicio civil depende menos de la integralidad del modelo de GRH en su conjunto que

54 F. Nieto Morales y M. C. Pardo, “Implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012”, en G. Cejudo, M. Dussauge y M.C. Pardo (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública, México, CIDE, 2019.*

de la integralidad de los componentes (subsistemas) concretos. Esto es relevante porque implica que, de cara a la implementación de una política de profesionalización, puede resultar contraproducente un diseño demasiado complejo. Es decir, puede resultar más provechoso invertir selectivamente en la integralidad de subsistemas específicos o, incluso, en la omisión utilitaria de algunos componentes, especialmente durante las fases tempranas de implementación.

Los resultados que aquí presentamos tienen la clara limitación de depender de las escasas experiencias de profesionalización en México. Además, es muy probable que tanto las características del modelo subyacente de GRH como del éxito de los diferentes servicios dependa directa o indirectamente de un conjunto de características organizacionales y de contextos particulares que no han sido estudiados a detalle en esta investigación. Con todo, resulta interesante que la evidencia arroja conexiones entre las características del modelo de GRH y la adopción e implementación de servicios civiles en México. Sin duda estas relaciones deben ser exploradas con mayor detalle y, por tanto, representan derroteros para futuras investigaciones. Este estudio abona en la idea de que el diseño de un servicio civil puede tener efectos en su implementación y que las decisiones técnicas respecto a componentes específicos pueden tener consecuencias inmediatas o de largo plazo en la viabilidad de un servicio civil.

Bibliografía

- Aduna, A.P., E. García y E. J. Chávez, “Modelos de Gestión de Recursos Humanos” en *Tepexi, Boletín Científico UAEH*, 4 (8), 2017, disponible en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tepeji/n8/a13.html>
- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”*, México, D.F., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014.
- Baird, Ll., e I. Meshoulam, “Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management” en *The Academy of Management Review*, 13 (1), 1988, pp. 116-128.

- Berman, E. M., J. S. Bowman, J. P. West y M. R. Van Wart, *Human resource management in public Service. Paradoxes, processes and problems*, Thousand Oaks, Sage, 2016.
- Chiavenato, I., *Gestión del talento humano*, Prentice Hall, Bogotá, 2000.
- Cuesta, A., *Tecnología de gestión de recursos humanos*, 2ª Ed., Academia, la Habana, Cuba, 2005.
- Dussauge, M. I., “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual” en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 2005, pp. 45-65.
- _____, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.761-794.
- Fernández, M., y R. Valle, “El enfoque institucional como marco teórico explicativo de la Gestión de los Recursos Humanos” en *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 4 (3), 1998, pp. 94-95.
- Gismera, V., “Invertir en personas” en *Capital Humano*, 144, 2002, pp. 96-98.
- Lindenberg, S., “The cognitive side of governance” en *Research in the Sociology of Organizations*, 20, 2003, pp.47-76.
- Longo, F., *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- _____, *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.
- MartínezPuón, R., *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- _____, *La profesionalización de la función electoral*, México D.F., Tiran Lo Blanch, 2019.
- Méndez, J. L., “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en M. del C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.) *Trayectorias administrativas en México: Legados y conexiones*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, pp. 185-224.
- Merino, M., “La profesionalización municipal en México” en su libro como editor *La gestión profesional de los municipios en México*, México, D.F., CIDE: BM: SEDESOL, 2006.
- Meyers, M. K., y S. Vorsanger 2003, “Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy”,

- en B. G. Peters y J. Pierre, (ed.) *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage, pp. 245-255.
- Nieto Morales, F., y M. del C. Pardo, "Implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012", en G. Cejudo, M. Dussauge y M.C. Pardo (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, México, CIDE, 2019.
- _____, R. Wittek y L. Heyse, "Organizational pathways to compliant reform implementation. Evidence from the Mexican civil service reform", en *Public Administration*, 93 (3), 2015, pp.646-62.
- Noordegraaf, M., "Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services", en *Administration & Society*, 48 (7), 2016, pp. 783-810.
- Pardo, M. del C., "El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.599-634.
- _____, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México D.F, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- _____, "La gerencialización de la administración pública", *Foro Internacional*, 47 (4), 2007, pp. 895-925.
- Ragin, C., *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.
- _____, y S. Davey, *Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 3.0*, Irvine, California: Department of Sociology, University of California, 2016.
- Ramio, C., *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1999.
- Schneider, C. Q., y C. Wagemann, *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Thiem, A., *Qualitative Comparative Analysis with R: A User's Guide*, Springer, Londres, 2013.
- Werther, W. B., y K. Davis, *Administración de personal de recursos humanos. El capital humano de las empresas*, Mc Graw-Hill, México, 1991.
- Wilson, J. Q., *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Cambridge, Basic Books, 1989.
- Wright, P., y A. McMahan, "Theoretical perspectives for strategic human resource Management" en *Journal of Management*, 18 (2), 1992, pp. 295-320.
- Zayas, P., *¿Cómo seleccionar al personal de la empresa?*, Academia, La Habana, Cuba, 2001.

Importancia de la Dirección Estratégica o Ejecutiva en el Servicio Civil de Carrera

Alfonso González Mateos*

Resumen: Se desarrolla el objeto del servicio civil de carrera (SCC) como el desarrollo institucional a través del desarrollo de los individuos y de la organización. Aquí se infiere que mediante capacitación técnica y aplicación de los individuos, la organización obtenga estrategias necesarias para lograr resultados.

Se presenta una Estrategia para tener un SCC que logre el desarrollo institucional, destacando líneas de carrera para el desarrollo de la Dirección Estratégica o Ejecutiva. Se describe una Nueva Administración Pública y Gobierno, resaltando la formación de directores públicos. De lo anterior se deduce la importancia de la Dirección Estratégica o Ejecutiva del SCC. Finalmente se proponen, primero Reflexiones sobre la Dirección Estratégica o Dirección Ejecutiva del SCC, desde el punto de vista Liderazgo mediante seis puntos y después una Estrategia para llevar a cabo dicha Dirección Estratégica o Ejecutiva, desde el punto de vista seguimiento y control, en cinco pasos.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con Mención Honorífica, UNAM. Maestría en Economía Aplicada en "The American University" en la ciudad de Washington, D.C., Master en Dirección de Empresas para Ejecutivos con Experiencia en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. Actualmente es Doctorante en Administración Pública, UNAM. Ha sido funcionario público en la SHCP y otras instituciones públicas. Catedrático con 36 años de experiencia en la UNAM y otras universidades. Profesor en Administración de Negocios. Facultad de Economía y Negocios. Universidad Anáhuac México

Palabras clave: Servicio civil, desarrollo institucional, dirección estratégica, liderazgo.

Importance of Strategic or Executive Management in the Career Civil Service

Abstract: The object of the career civil service (CCS) is developed as institutional development through the development of individuals and the organization. Here it is inferred that through technical training and application of individuals, the organization obtains strategies necessary to achieve results. A Strategy for having a CCS that achieves institutional development is presented, highlighting career lines for the development of Strategic or Executive Management. A New Public Administration and Government is described, highlighting the training of public managers. From the above, the importance of the Strategic or Executive Direction of the SCC can be deduced. Finally, we propose, firstly, Reflections on the Strategic Direction or Executive Direction of the CCS, from the Leadership point of view through six points and then a Strategy to carry out this Strategic Direction or Executive Direction, from the follow up and control point of view, in five steps.

Keywords: Civil service, Institutional development, Strategic management, leadership.

Fecha de recepción del artículo: 23-enero-2020

Fecha de aceptación: 25-febrero-2020

Introducción

El presente es un trabajo teórico/conceptual con fines de comprensión. Se describen reflexiones sobre cómo la Dirección Estratégica o Ejecutiva debe incluirse en el Servicio Civil de Carrera (SCC).

El artículo consta de siete temas, en el tema I se explica el objeto del servicio civil de carrera como el desarrollo institucional a través del progreso de los individuos y de la organización. Aquí se infiere que mediante la capacitación técnica y aplicación de los individuos, la organización obtiene las estrategias necesarias para lograr los resultados.

En el tema II se presenta una estrategia para implementar un Servicio Civil de Carrera que logre el desarrollo institucional, destacando las líneas de carrera como base para la enseñanza de la Dirección Estratégica o Ejecutiva. En el tema III se describen los campos de estudio de una Nueva Administración Pública y Gobierno, resaltando el campo de formación de directores públicos.

Posteriormente, en el tema IV se deduce la importancia de la dirección estratégica o ejecutiva del servicio civil de carrera a través de las inferencias de los tres primeros temas.

En los temas V y VI se proponen, primero Reflexiones sobre la Dirección estratégica o dirección ejecutiva del servicio civil de carrera, desde el punto de vista liderazgo, mediante seis puntos; y después se expone cómo llevar a cabo dicha dirección estratégica o ejecutiva, desde el punto de vista seguimiento y control, en cinco pasos.

El tema VII presenta las conclusiones y reflexiones finales, haciendo énfasis en las dos metodologías propuestas a incluirse en el servicio civil de carrera para el desarrollo de directores estratégicos o ejecutivos

Tema I. Objeto del Servicio Civil de Carrera

El objeto del servicio civil de carrera es el crecimiento institucional y éste implica dos cosas el desarrollo de los individuos y el de la organización.¹

1. El desarrollo de los individuos se conforma por: i) la oportunidad de tener una carrera dentro de la institución que complemente su plan de vida; ii) la adquisición de conocimientos técnicos a través de la capacitación y la oportunidad de ponerlos en práctica en su propia posición, y iii) la permanencia en la institución cumpliendo con sus obligaciones.

1 Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2000, PP. 26.

2. El desarrollo de la organización implica allegarse de recursos humanos especializados, que aseguren el desarrollo e implementación de las estrategias necesarias.

Y por último, lograr la continuidad de programas en la Institución.

El desarrollo de los individuos debe estar concatenado con el desarrollo de la organización. Dicha concatenación significa que:

- lograr una carrera para el individuo implica para la organización allegarse de recursos humanos especializados.
- capacitar al individuo con conocimientos técnicos y que los ponga en práctica, implica para la organización asegurar el desarrollo e implementación de estrategias necesarias para hacer realidad los planes.
- Finalmente, que el individuo permanezca en la institución con el cumplimiento de sus obligaciones, es lograr en la organización la continuidad de los programas institucionales.

El objeto del servicio civil de carrera, que es el desarrollo institucional, se complementa con el arraigo en la institución y éste se logra a través de la inamovilidad de los individuos cumpliendo con sus obligaciones, la cual por sí tiene un valor.

Por otro lado este arraigo en la institución debe de tener un tabulador competitivo de mercado, prestaciones de corto, mediano y largo plazo y un retiro digno después de haber dedicado toda una vida a la institución.

En este tema, objeto del servicio civil de carrera, cabe resaltar: en el rubro de capacitación al individuo con conocimientos técnicos, hay que incluir en el momento apropiado, antes de estar al frente de una posición directiva, la enseñanza de la Dirección Estratégica o Ejecutiva.

Tema II Estrategia para tener un Servicio Civil de Carrera que logre el desarrollo institucional, es decir el desarrollo de los individuos y de la organización

Al desarrollar los apartados de la implementación de un SCC, se trata de inferir la importancia de la inclusión de la enseñanza de la dirección estratégica o ejecutiva en dicho SCC. Esta estrategia consta de 19 apartados.

1. Administración del SCC por un Comité Interno. Aquí se definirán las normas y procedimientos del SCC. Se le dirigirá, es decir, se tomarán las decisiones de su operación y así mismo se le evaluará en su conjunto.
2. Líneas de carrera, por donde el individuo realiza su carrera dentro de la Institución y básicamente son líneas que cumplen con la misión para lo que fue hecha dicha institución. Éstas son clave para el desarrollo de estrategias que implementen los planes institucionales. “Las líneas de carrera se definen como los caminos o campos de funciones especializadas, por las cuales el servidor público, incursionará su carrera dentro del organismo”;²
3. Cadena de puestos. Son los puestos que se convierten en peldaños de ascenso en la carrera institucional y, generalmente, van desde un especialista técnico, hasta un director general.
4. Puesto inicial. Es donde inicia la carrera el individuo.
5. Puesto tope. Es donde termina el desarrollo de profesionales.
6. Perfiles de puesto. Son los profesiogramas, es decir la descripción de los requerimientos de cada uno de los puestos de cada Línea de Carrera de la institución, que contempla los avances en cada peldaño y su contenido es la profesión, los años de experiencia, la especialidad técnica, los conocimientos de idiomas y las competencias del puesto.

2 González, Alfonso, “Desarrollo de un Modelo de Servicio Civil de Carrera para un Organismo Especializado” en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja (Coodrs) *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 1999. PP. 173.

7. Tabulador. Este debe de estar basado en la valuación de puestos y debe de evitar rotaciones y pirateos por alta especialidad.
8. Compensaciones, incentivos y prestaciones. Este apartado de la estrategia es básico para lograr el arraigo del individuo en la institución, de lo contrario no existirá permanencia en la institución y no se logrará la continuidad de los programas institucionales.
9. Evaluación integral. “La evaluación integral es el proceso a través del cual se otorgarán las promociones y ascensos.”³ Ésta se compone de la valoración de capacitación, productividad y desempeño laboral en cada uno de los peldaños de la carrera de dicho servicio civil. Es decir, la capacitación requerida en el peldaño, la productividad, que es el cumplimiento de metas cuantitativas y cualitativas en dicho peldaño y el desempeño laboral a través de las competencias logradas como el trabajo en equipo y la toma de decisiones.
10. Nuevo ingreso. Se compone del examen de ingreso en la institución con base a las características de cada Línea de Carrera.
11. Criterios de selección. Se basan en los requisitos de ingreso y las políticas de reclutamiento.
12. Subcomité Técnico de Evaluación. Aquí se definen los ingresos, promociones, ascensos y equivalencias con base en la meritocracia. La integración de este subcomité debe ser por personas totalmente imparciales. Los aspectos que evalúan son la capacitación del individuo, su productividad y su desempeño laboral.
13. Subcomité de capacitación. La labor de este subcomité es desarrollar programas integrales de capacitación que logren el desarrollo del individuo en la Línea de Carrera que elija.
14. Derechos y obligaciones. Para evitar desvirtuar el objetivo de un servicio civil a un sindicato de profesionales, es necesario desarrollar este apartado de derechos y obligaciones de los individuos en la institución. A qué está obligado a

3 Ibidem, PP. 174.

cumplir y a qué tiene derecho, es decir su obligación es lograr su desarrollo profesional y su derecho la inamovilidad condicionada a resultados.

“Los derechos y obligaciones constituyen mecanismos que permiten operar al sistema bajo un marco de legalidad y transparencia respecto a las relaciones de carácter social, contractual y exigencia moral que debe guardar el servidor público respecto al organismo y sistema.”⁴

15. Sanciones. La falta de cumplimiento en capacitación, productividad y desempeño laboral deben de estar contempladas en las sanciones, así como la falta de honradez, espeto y justicia.
16. Retiro digno. Si se pretende que los individuos le dediquen por lo menos treinta años de su vida a la institución, se tiene que lograr un retiro digno a través de fondos complementarios a la jubilación y pensión.
17. Sistemas de Control de Gestión e Informática. En instituciones complejas es necesario tener un archivo maestro donde se administren todos los apartados anteriores.
18. Comunicación interna de la Cultura Institucional. Son los mecanismos de coordinación, es decir las bases de interrelación y los medios de integración para lograr permear en la cultura institucional todos los apartados de la estrategia de implementación del servicio civil de carrera.
19. Evaluación institucional del Servicio Civil de Carrera. Aquí se consideran dos aspectos, la medición de la funcionalidad, que es el aspecto cuantitativo; y la valoración de la operación, que es el aspecto cualitativo.

En este apartado es donde se mide y evalúa si el servicio civil, a través de sus dieciocho apartados logra el desarrollo de los individuos y el de la organización. Es decir si se logra el desarrollo institucional, que es el objeto del servicio civil de carrera.

En este tema, estrategia para implementar un servicio civil de carrera que logre el desarrollo institucional,

cabe resaltar las Líneas de Carrera que son por donde el individuo transita a través del tiempo en la institución, y básicamente son líneas que cumplen con la misión para lo que fue hecha dicha institución. En estas líneas de carrera es donde se debe incluir la enseñanza de la Dirección Estratégica o Ejecutiva dada su importancia.

III Necesidad de una Nueva Administración Pública y Gobierno.

La administración pública generalmente actúa en la incertidumbre y por ello es necesario dividir los campos de estudio que implicaría esa nueva administración pública y gobierno.

Se desarrollan los 10 campos de estudio de esta nueva administración pública y gobierno, para explicar la importancia de incluir la enseñanza de la Dirección Estratégica o Ejecutiva en la formación de directores públicos.

1. Asuntos públicos. Aquí es necesario definir los espacios públicos, a quién le toca qué actividad y dejar perfectamente medibles los resultados a alcanzar.
2. Ciudadanía. Es la participación democrática que legitima un diagnóstico basado en las preferencias y necesidades de la ciudadanía. "...la administración pública mantiene una relación recíproca con los medios en los que interviene, con la ciudadanía y sus demandas.⁵
3. Gobernabilidad. Es lograr consensos y acuerdos con los grupos sociales para que exista corresponsabilidad. Es decir cómo administrar para hacer coexistir contrarios.
4. Políticas públicas. Derivado de los campos de estudio de ciudadanía y de gobernabilidad con los grupos sociales, es necesario conformar las políticas públicas, legitimadas y consensuadas con la ciudadanía y con los grupos sociales.

5 Pardo, María del Carmen (compiladora), *Administración pública mexicana del siglo XX*, México, BBAPdf, XXI Siglo Veintiuno editores, 2010. PP. 54.

Después de este sistema donde se definen las políticas públicas, es necesario desarrollar otros tres campos de estudio de esta nueva administración pública y gobierno.

5. Relaciones con el Congreso. Desarrollar un cabildeo de políticas públicas para que se acepte la idea del porqué estas estrategias. El objeto es tener consensos multipartidistas.
6. Instituciones. Son el instrumento para llevar a la práctica las ideas plasmadas en las políticas públicas consensuadas y legitimadas. La credibilidad de la ciudadanía y grupos sociales en estas instituciones es básica para lograr el gobierno de las instituciones. “El arte del buen gobierno es el referente que las instituciones públicas tienen para responder con eficiencia a los problemas, las carencias y las necesidades sociales.”⁶
7. Institucionalidad. Capacidad de gobierno. Se refiere a desarrollar directores públicos que sepan deducir estrategias, tomar decisiones y mandar personas para implementar las políticas públicas aprobadas, es decir, directores estratégicos o directores ejecutivos que aterricen las políticas públicas a través de estrategias y acciones para lograr los resultados requeridos.

De lo anterior se tiene un sistema que va de los asuntos públicos y espacio de lo público como entradas, como procesos, la legitimación de la ciudadanía y los grupos sociales; y como resultado de este sistema, las políticas públicas consensuadas y legitimadas.

Por otro lado un segundo sistema, tiene como base las relaciones con el congreso para hacer leyes secundarias para las políticas públicas del primer sistema; como procesos de conversión, las instituciones que materializarán dichas políticas públicas; y como resultado de este sistema, los directores públicos (directores estratégicos o ejecutivos) quienes manejarán dichas Instituciones, tomando decisiones y dirigiendo personas.

6 Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2000, PP. 30.

Se requiere un tercer sistema que tenga como entrada la evaluación integral institucional, como proceso, la confirmación o corrección de las políticas públicas, y como resultado el quién hará todo (personal público), que es el objeto del servicio civil de carrera.

8. Evaluación integral institucional. Se requiere: i) evaluación ciudadana de sus preferencias y necesidades, ii) evaluación gremial de los grupos sociales, y iii) evaluación del desempeño en el servicio civil de carrera.
9. Confirmación o corrección de las políticas públicas. En este campo de estudio se deben validar o modificar la planeación estratégica o planeación de desarrollo y sus políticas públicas implementadas por los directores públicos, directores estratégicos o directores ejecutivos. Con este campo se retroalimentan y se reevalúan las políticas públicas.
10. Servicio Civil de Carrera. Forma a los individuos, quienes harán todo: planes, políticas públicas, programas, proyectos y acciones para lograr los resultados requeridos.

En este tema, al desarrollar los campos de estudio de una nueva administración pública y gobierno, la enseñanza de la dirección estratégica o ejecutiva deberá quedar incluida en las capacidades de los directores públicos para tomar decisiones y mandar individuos al conducir instituciones.

IV Deducción de la importancia de la Dirección Estratégica o Ejecutiva del Servicio Civil de Carrera

En el primer tema desarrollado, el objeto del servicio civil de carrera, se estableció que al capacitar al individuo con conocimientos técnicos y que éste los ponga en práctica, implica para la organización asegurar el desarrollo e implementación de las estrategias necesarias para hacer realidad los planes, de aquí la importancia de la dirección estratégica o dirección ejecutiva en el servicio civil de carrera.

En el segundo tema, estrategia para implementar un servicio civil de carrera que logre el desarrollo institucional, es decir el desarrollo de los individuos y el desarrollo de la organización, se logró deducir en su apartado 2, Líneas de

Carrera, por las cuales el individuo realiza su carrera en la institución y que básicamente cumplen con la misión para lo que fue hecha dicha institución. Éstas son clave para el desarrollo de estrategias que implementen los planes institucionales. De aquí la importancia de la dirección estratégica o dirección ejecutiva del servicio civil de carrera.

En el tercer tema, necesidad de una Nueva Administración Pública y Gobierno, se estableció que la administración pública generalmente actúa en la incertidumbre. Por ello es necesario dividir en campos de estudio lo que implicaría una nueva administración pública y gobierno. En el campo 7, la institucionalidad o capacidad de gobierno, se refiere a desarrollar directores públicos que sepan establecer estrategias, tomar decisiones y dirigir personas para implementar las políticas públicas aprobadas. Es decir directores estratégicos o directores ejecutivos que aterricen las políticas públicas a través de estrategias y acciones para lograr los resultados requeridos.

Después de constatar la importancia de la dirección estratégica o ejecutiva del SCC en tres temas: el objeto del servicio civil de carrera, la estrategia para implementar un servicio civil de carrera y los campos de estudio de una nueva administración pública y gobierno, se propondrán dos temas adicionales. Uno, sobre reflexiones de esta dirección estratégica o ejecutiva del SCC a través del liderazgo, y otro, sobre una estrategia para llevar a cabo dicha dirección estratégica o ejecutiva, a través de un seguimiento y control.

V Reflexiones sobre la Dirección Estratégica o Dirección Ejecutiva del Servicio Civil de Carrera, desde el punto de vista Liderazgo⁷

Estas reflexiones se realizarán a través de seis puntos: aceptando retos y tomando decisiones; el director estratégico o ejecutivo como brújula; la flexibilidad para establecer objetivos y lograrlos; la selección del talento para lograr resultados; el líder como servidor; y la pasión por la tarea.

7 Puga, Rodrigo, Dirección General, Conferencia Cuatrimestral Universidad Anáhuac, México, 2019, PP. 1-13.

Punto 1. Aceptando retos y tomando decisiones. el director estratégico o ejecutivo tiene que aceptar los retos que emanan del Plan de Desarrollo y las políticas públicas para implementarlo. Debe tener la capacidad de plantear problemas y necesidades que implican esas políticas públicas, dar soluciones como hipótesis a través de estrategias que se plasmen en modelos para transmitir las a los subordinados encargados de aterrizar dichas estrategias.

Que esta materialización de estrategias se lleve a cabo desarrollando hipótesis, desarrollando las soluciones necesarias y aterrizando las acciones a través de procesos. Asimismo tomando decisiones sobre los diferentes escenarios, alternativas o perspectivas.

Para plantear problemas y necesidades es necesario que los defina la institución a través de tres pilares. El primero, el universo de ciudadanos a atender o servir. El segundo, el servicio público a otorgar. El tercero, cómo hacer llegar el servicio público al universo de ciudadanos a atender o servir.

Otro paso para plantear los problemas y necesidades es hacer un diagnóstico interno y un análisis externo.

En el diagnóstico interno, deducir con qué se cuenta para implementar los planes y qué es necesario tener como adicional a lo que tenemos.

En el análisis externo tiene que definir el proyecto con el cual aterrizará el Plan Nacional de Desarrollo, los programas nacionales o las políticas públicas necesarias.

Dar soluciones como hipótesis. En este apartado el director estratégico o ejecutivo tendrá que desarrollar las estrategias, es decir el por dónde conducir a la institución para lograr las políticas públicas en implementación.

Es conveniente que estas estrategias se describan mediante modelos que son la abstracción de la realidad, con los pasos necesarios para hacer realidad las políticas públicas, programas nacionales o el Plan Nacional de Desarrollo.

El siguiente paso es aterrizar las soluciones o estrategias, y para lo anterior se deben describir procesos como suma de procedimientos y éstos como suma de actividades necesarias para hacer realidad las estrategias. Aquí el Director Estratégico se debe de asegurar que todos los procesos y procedimientos estén alineados con los pasos de las estrategias plasmadas en los modelos que se transmitirán a los encargados de materializar acciones.

Paso siguiente es la toma de decisiones, que debe ser consensuada y colegiada en equipo para definir los diferentes escenarios, alternativas y/o perspectivas para lograr lo que se quiere.

Punto 2. El director estratégico o ejecutivo como brújula. debe ser capaz de dar rumbo y guiar a los ejecutores de las acciones, a través de transmitir la estrategia por modelos. Es decir, orientar significa transmitir la estrategia a través de modelos, que muestren la abstracción de la realidad y los pasos para concretar dicha estrategia.

Punto 3. La flexibilidad para establecer objetivos y lograrlos. El director estratégico o ejecutivo, debe ser capaz de establecer los objetivos hacia donde se dirige la institución para materializar las ideas plasmadas en los planes y así mismo. debe ser capaz de establecer el camino por dónde se lograrán dichos objetivos.

Para lo anterior el director ejecutivo debe de tener extraordinaria flexibilidad, como elemento sensor, modificando el objetivo y moviendo rápidamente las acciones para lograrlo.

Punto 4. Selección del talento para lograr resultados. Es una actividad primordial para materializar las ideas y estrategias necesarias. Es dónde hay que saber qué se necesita para realizar las funciones y acciones y cómo mezclar las distintas competencias y habilidades del talento disponible.

Aquí se debe pensar en el trabajo en equipo, en el cómo dar la oportunidad de conocer la opinión de cada uno de los miembros del equipo, en cómo discernir el valor agregado de cada una de las participaciones de los miembros del

equipo para el bien de la institución, y el cómo lograr una estrategia compartida entre todos los miembros del equipo.

Punto 5. El líder como servidor. El director estratégico o ejecutivo debe de ser un servidor para sus colaboradores y la institución. Debe de ver cómo comandar, como mandar en conjunto, delegando y supervisando, con liderazgo democrático y participativo. Ser capaz de formar nuevos líderes de conseguir relaciones adentro y fuera de la institución, que sean capaces de vender las habilidades y competencias de su equipo hacia afuera y de traer las competencias y habilidades que no tenga su equipo de afuera hacia adentro. Y asimismo saber integrar hombres clave.

Punto 6. Pasión por la tarea. Actividad básica del director estratégico o ejecutivo es lograr en su equipo la pasión por la tarea. Es el saber apasionar a los colaboradores encargados de ejecutar las actividades para materializar la estrategia. Y esto se logra a través de saber motivar, comunicar y felicitar/ reconocer.

Motivar, es saber cómo apasionar a su personal, el lograr que esté enfocado en lo que debe hacer y que le guste, que lo llegue a disfrutar, no sólo como cumplimiento de su trabajo, sino cómo llegar a trascender.

Comunicar implica lograr una disciplina que permita a través de modelos transmitir los pasos necesarios de la estrategia, para lograr hacer realidad los planes, programas o políticas públicas.

Felicitar/reconocer es tener la capacidad como director estratégico o ejecutivo de reconocer cuando se logren metas u objetivos parciales o totales, mediante estímulos económicos, sociales o físicos, el esfuerzo de la pasión por la tarea.

VI Una Estrategia para llevar a cabo dicha Dirección Estratégica o Ejecutiva, desde el punto de vista seguimiento y control.

“Así, se vuelve importante la reformulación de la reforma administrativa mediante la planeación estratégica de objetivos, la creación de grupos claros de beneficiarios,

principalmente, claro está, de ciudadanos, que no sólo prefieran esta reforma, sino que la exijan, así como mediante una estrategia de difusión de los resultados logrados y una agenda de progresivo, pero profundo cambio organizacional.”⁸

Los cinco pasos básicos de esta estrategia son: 1, Clarificar el objetivo; 2. Describir en cuatro apartados la estrategia: Cambios organizacionales, cambios en procesos, capacitación y cambios en sistemas; 3. Poner todas las actividades en el tiempo; 4. Suponer anticipadamente el costo; y 5. Definir quién lo ejecutará.

1. Clarificar el objetivo. En este apartado se tiene que dejar claro el objetivo y la cuantificación del mismo. Ejemplo, pasar de 2.5% de presencia fiscal en el universo de contribuyentes de recaudación fiscal al 5%. Lo anterior implica tener claro que las auditorías fiscales son presenciales y que si realizamos el 2.5% con 6,000 auditores, necesitaríamos doblar ese número para conseguir el 5%, es decir otros 6,000 auditores.

2. Descripción de la Estrategia

2.1 Cambios Organizacionales: pasar de 6,000 fiscalizadores que representan el 2.5% de presencia fiscal en el universo de contribuyentes a 12,000 fiscalizadores que es el 5% de presencia fiscal. Meta incrementar 6,000 fiscalizadores.

2.2 Cambios en Procesos: pasar de una auditoría directa que tarda hasta año y medio a una auditoría intermedia que dure tres meses, pero que se revise la base gravable. Meta simplificar procesos de auditoría.

2.3 Capacitación: capacitar a los 6,000 fiscalizadores existentes en los nuevos procesos de auditoría. Capacitar a los 6,000 fiscalizadores nuevos en los procesos anteriores de auditoría y en los nuevos procesos de auditoría. Meta capacitar a nuevos y existentes fiscalizadores.

2.4 Cambios en sistemas (Tecnología Informática y Comunicaciones): en hardware, se comprarán

8 Pardo, María del Carmen (compiladora), Administración pública mexicana del siglo XX, México, BBAPdf, XXI Siglo Veintiuno Editores, 2010. PP. 54.

12,000 laptops, en software, se diseñará un sistema que comunique al auditor de la empresa auditada al *master file* o archivo maestro de Hacienda. En comunicaciones, se comprarán 12,000 celulares, se desarrollará una intranet y se diseñará la seguridad informática necesaria. Meta cambios en sistemas y comunicación necesarios.

3. Poner todas las actividades en el tiempo. Es la división de actividades para llevar a cabo todo el proyecto. Es la materialización de la estrategia y lleva los mismos rubros (cambios organizacionales, cambios en procesos, capacitación, y cambios en sistemas).

En este apartado se pone en la primera columna, la estructura programática, que es la división de actividades de cada rubro. Es decir todas las actividades necesarias para hacer realidad la estrategia.

La segunda columna es la calendarización de actividades y la tercera columna es la unidad de medida que sirve de base para medir el resultado esperado.

4. Suponer anticipadamente el costo. Describe el costo de cada actividad (presupuesto): capítulo 1,000 recursos humanos, capítulo 2,000 recursos materiales, capítulo 3,000 servicios generales, capítulo 5,000 gasto de inversión y capítulo 6,000 obra pública.

5 Definir quién lo ejecutará. Como quinta columna se describe la estructura organizacional que es la división de la organización, es el quién hará cada actividad.

Al poner todas las actividades en el tiempo, con su costo y quién las ejecutará, se da seguimiento y control, mediante el quién hará cada actividad, en qué tiempo, con qué resultado y cuánto costará.

De esta manera, con los cinco pasos básicos –ya descritos– de esta estrategia, se tiene el seguimiento y el control de la dirección estratégica o ejecutiva del servicio civil de carrera.

Tema VII Conclusiones y reflexiones finales

Después de inferir la importancia de la dirección estratégica o ejecutiva en el servicio civil de carrera, a través del objeto del SSC, de la estrategia para implementar un SCC que logre el desarrollo institucional, es decir el desarrollo de los individuos y el desarrollo de la organización y de la necesidad de una nueva administración pública y gobierno.

En el primer tema destacamos la capacitación del individuo con conocimientos técnicos y su puesta en práctica para asegurar el desarrollo e implementación de estrategias necesarias para hacer realidad los planes.

“El servicio público es la base para que los actos de gobierno se traduzcan en resultados, decisiones y expectativas cumplidas.”⁹

En el segundo tema destacamos las líneas de carrera por donde el individuo realiza su carrera dentro de la institución y que, básicamente, son líneas sustantivas que cumplen con la misión para lo que fue hecha dicha institución, y que éstas son clave para el desarrollo de estrategias que implementen los planes institucionales.

En el tercer tema, en el campo 7, institucionalidad o capacidad de gobierno, que se refiere a desarrollar directores públicos que sepan deducir estrategias, tomar decisiones y mandar personas para implementar las políticas públicas aprobadas. Es decir directores estratégicos o directores ejecutivos que aterricen políticas públicas a través de estrategias y acciones para lograr los resultados requeridos. Se propusieron dos metodologías para incluirse en el servicio civil de carrera para el desarrollo de directores estratégicos o directores ejecutivos.

La primera metodología, Reflexiones sobre la Dirección Estratégica o Dirección Ejecutiva del Servicio Civil de Carrera, desde el punto de vista liderazgo, consta de seis puntos: aceptando retos y tomando decisiones, el director

9 Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2000, PP. 70.

estratégico o ejecutivo como brújula, la flexibilidad para establecer objetivos y lograrlos, la selección del talento para lograr resultados, el líder como servidor, y la pasión por la tarea.

La segunda metodología, Una estrategia para llevar a cabo dicha dirección estratégica o ejecutiva, desde el punto de vista seguimiento y control, consta de cinco pasos básicos que son: i) clarificar el objetivo; ii) describir en cuatro apartados la estrategia: cambios organizacionales, cambios en procesos, capacitación y cambios en sistemas; iii) poner todas las actividades en el tiempo; iv) suponer anticipadamente el costo, y v) definir quién lo ejecutará.

De esta manera se podría incluir el desarrollo de directores estratégicos o directores ejecutivos en el servicio civil de carrera.

Ventajas de incluir las dos metodologías propuestas de Dirección Estratégica o Ejecutiva en el Servicio Civil de Carrera

Tener dentro de las líneas de carrera del SCC una preparación en liderazgo y otra en seguimiento y control para los candidatos a directores públicos.

La primera metodología propuesta de dirección estratégica o ejecutiva desde el punto de vista liderazgo tiene las ventajas de desarrollar las habilidades denominadas blandas. Es decir estar preparados para el difícil oficio de liderar.

- Primera ventaja, poseer métodos y procesos para enfrentar retos y tomar decisiones.

Saber plantear los problemas y necesidades de las instituciones.

Dar soluciones con una visión de saberlas implementar.

Tener la capacidad de desarrollar esas soluciones con estrategias viables.

Y, con lo anterior, lograr los resultados de planes, programas o proyectos.

- Segunda ventaja, tener métodos y procesos para saber guiar al personal.

Transmitir estrategias a través de modelos que las describan a los colaboradores.

Ser una brújula para su equipo, para que sigan el camino correcto y logren entre todos las metas requeridas.

- Tercera ventaja, saber establecer objetivos y tener la flexibilidad de moverlos según las circunstancias.

Estas tres primeras ventajas proporcionan al director público o líder institucional capacidades para la toma de decisiones, de orientación a su equipo y de flexibilidad para establecer los cambios necesarios y lograr los resultados requeridos.

- Cuarta ventaja, saber seleccionar el talento, que el directivo posea las capacidades para lograr esta primordial tarea, saber integrar equipos de trabajo.
- Quinta ventaja, saber ser líder como servidor.

Saber delegar y supervisar.

Saber crear estrategias en equipo, consensuadas.

Saber formar nuevos líderes.

Saber hacer relaciones internas y externas para su equipo.

Saber integrar hombres clave, coordinarlos.

Saber dar testimonio de práctica de valores, de ética.

- Sexta ventaja, saber apasionar a su gente.

Saberla motivar, saberla felicitar y saberla reconocer.

La segunda metodología propuesta de dirección estratégica o ejecutiva desde el punto de vista seguimiento y control, tiene la ventaja de desarrollar las habilidades denominadas duras. Es decir lograr números concretos.

- Primera ventaja, saber definir objetivos cuantitativamente a dónde tiene que ir la institución.
- Segunda ventaja, saber describir la estrategia y definirla concretamente en cambios organizacionales necesarios; cambios en procesos de servicios públicos, de regulación, y de supervisión; definir las brechas de capacitación del talento; y los cambios en tecnología informática y comunicaciones.
- Tercera ventaja, saber materializar las estrategias, mediante la definición de la totalidad de actividades necesarias, su atinada calendarización y definición de entregables.

- Cuarta ventaja, saber asignar recursos escasos para fines múltiples y/o alternativos.
- Quinta ventaja, saber definir quién ejecutará todo lo necesario.

Con estas dos metodologías propuestas de dirección estratégica o ejecutiva, el SCC se enriquecerá al poder proporcionar a los candidatos que lleguen en su momento a ser directores públicos, estar preparados para:

1. Liderar manejando habilidades blandas: aceptando retos, tomando decisiones, siendo una brújula, teniendo flexibilidad de mando, seleccionando el talento en el lugar adecuado, siendo un líder servidor y apasionando a su equipo.
2. Dar seguimiento y control manejando habilidades duras para lograr los resultados cuantitativos que requieren las instituciones: definiendo quién hará cada actividad, en qué tiempo, con qué entregable y cuánto costará.

Bibliografía

- Ban, Carolyn, *How do public managers manage?*, Estados Unidos, Jossey-Bass, 1995.
- Kettl, Donald F. y Patricia W. Ingraham, *Civil Service Reform: Building a Government that Works*, Estados Unidos, Brookings Institution Press, 1996.
- González Mateos, Alfonso. (2018). *Reflexiones sobre el concepto de Política*. Actualidad Económica Revista de la Universidad Nacional de Córdoba Argentina, Año XXVIII (No.95).
- González Mateos, Alfonso. (2019). *Licenciaturas empresariales como alternativa para emprendedores y empresarios*. Revista Generación Anáhuac. Red de universidades Anáhuac. México., Revista digital (abril 2019).
- González Mateos, Alfonso. (2019). *¿Cómo saber liderar y emprender?* ENCLAVE Boletín de Noticias, Universidad Anáhuac México, 2^a. quincena (marzo 2019).

- Perry, James L. y Theo A.J. Toonen , *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Estados Unidos, Indiana University Press, 1996.
- Tompkins, Jonathan, *Human Resource Management in Government*, Estados Unidos, Harper Collins, 1995.
- Pardo, María del Carmen (Compiladora), *Administración pública mexicana del siglo XX*, México, BBAPdf, XXI Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- Michael J., Marquardt, *Global Human Resource Development*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1993.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (Coodinadores), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*, Retos y Perspectivas, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Pyper, Robert, *The British Civil Service*, Gran Bretaña, Prentice Hall, 1995
- Puga, Rodrigo, *Dirección General, Conferencia Cuatrimestral Universidad Anáhuac*, México, 2019.

**Información Bibliográfica sobre Estado,
Administración y Sociedad del Centro
Latinoamericano de Administración para
el Desarrollo (CLAD)**

La evaluación democrática de la función pública: un modelo de control de avance para macroproyectos / González Mateos, Alfonso. - México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2001. - 12 p.

Evento: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6 (2001 Nov. 5-9: Buenos Aires). - CLAD

Descriptores: Congreso Clad 6-2001; Evaluación de Proyectos; Evaluación de Resultados; Modelos de Evaluación; Coordinación; Control Social; Sistemas de Control; Función Pública; Democracia.

Ubicación Física: CLAD 00424.36

La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas / González Mateos, Alfonso. - México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2000. - 9 p.

Evento: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5 (2000 Oct. 24-27: Santo Domingo). - CLAD
Descriptores: CONGRESO CLAD 5-2000; implementación de políticas; administración estratégica
Ubicación Física: CLAD 00390.05

Retos sociales y políticos de la nueva administración pública / González Mateos, Alfonso. - México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 1999. - 20 p.

Evento: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 (1999 Oct. 19-22: México). - CLAD
Descriptores: CONGRESO CLAD 4-1999; gobernabilidad; Estado; gestión pública; tendencias en administración pública; análisis social; función del Estado; modernización de la gestión pública
Ubicación Física: CLAD 00362.02

El tránsito de la administración pública tradicional a la administración pública moderna: la calificación profesional de los servidores públicos / González Mateos, Alfonso. - México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 1998. - 56 p.

Evento: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 3 (1998 Oct. 14-17: Madrid). - CLAD
Descriptores: CONGRESO CLAD 3-1998; función pública; funcionario público; capacitación de personal público; formación de administradores; programas de capacitación; carrera administrativa; estudio de casos; institución financiera pública; procedimientos administrativos; metodología; modernización de la gestión pública; México.
Ubicación Física: CLAD 00336.04

La profesionalización de las personas servidoras públicas: elemento indispensable para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción

Mario Alberto Fócil Ortega*
Gonzalo Alberto Vera Carmona**

Resumen: La operación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), aunado al inicio de funciones del gobierno federal para el periodo (2018-2024) han despertado expectativas en diferentes sectores de la sociedad, orientadas a la espera de soluciones inmediatas en el combate a la corrupción. Por ello, es posible afirmar que una buena parte de la efectividad del SNA dependerá de contar con voluntad política, pero también de nuevas competencias y aptitudes por parte de las personas servidoras públicas, el fortalecimiento de la ética y la cultura

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con Maestría en Economía y Gobierno, y estudios doctorales en Administración Pública; cuenta con el Executive Certificate in Management and Leadership, de la Sloan School of Management del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Experiencia más de 30 años en el sector público en cargos directivos relacionados con el desarrollo de capital humano y la administración de recursos públicos. Es Titular de la Unidad de Administración del Instituto Federal de Telecomunicaciones, donde coordinó el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Servicio Profesional, así como la implementación de mejores prácticas en materia de igualdad de género e inclusión, accesibilidad y gestión de recursos.

** Licenciado en Gobierno y Administración Pública, por el INAP. Cursó estudios de Maestría en Gestión Estratégica de Capital Humano, en la Universidad La Salle. Realizó un Diplomado en Calidad Gubernamental en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente colabora en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, En 2016, fundó el Portal de Administración Pública del cual es columnista en temas de profesionalización del servicio público y gobierno y la administración pública.

de la rendición de cuentas, para lograr una modificación cualitativa en su relación con la ciudadanía. Sin embargo, esas nuevas actitudes y competencias sólo serán posibles mediante un adecuado proceso de profesionalización de los funcionarios públicos, por lo que llama la atención que el marco jurídico del Sistema no previó incorporar a la profesionalización como un elemento indispensable para el combate a la corrupción; lo que sin duda, deja un hueco en su diseño institucional. Por ello, a lo largo del texto, se intentará ofrecer información acerca de la importancia que tiene la profesionalización para ayudar con el éxito de esta importante tarea.

Palabras clave: Profesionalización, Combate a la corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, Servicio Profesional de Carrera, Meritocracia

The professionalization of public servants: an essential element for the operation of the National Anticorruption System

Abstract: The operation of the National Anti-Corruption System (SNA), in addition to the begging of federal government functions for the period (2018-2024), has awakened expectations in different sectors of society, aimed at waiting for immediate solutions in the fight against corruption. Therefore, it is possible to affirm that a good part of the effectiveness of the SNA will depend on having political will, but also on new competencies and aptitudes by the public servants, the strengthening of ethics and the culture of accountability, to achieve a qualitative modification in its relationship with citizens. However, these new attitudes and competencies will only be possible through an adequate process of professionalization of public servants, so it is striking that the legal framework of the System did not foresee incorporating professionalization as an indispensable element in the fight against corruption; which undoubtedly leaves a gap in its institutional design. Therefore, throughout the text, we will try to offer information about the importance of professionalization to help with the success of this important task.

Keywords: Professionalization, Fight against corruption, National Anticorruption System, Professional Career Service, Meritocracy

Fecha de recepción del artículo: 22-enero-2020
Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

El 27 de mayo de 2015 se publicaron las reformas constitucionales que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA o Sistema) y el 28 de julio de 2016, la legislación secundaria que soporta su operación.

Su objetivo es avanzar en la lucha contra la corrupción y la impunidad en México, mediante el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la promoción de la legalidad en todos los órdenes y ámbitos de gobierno para recuperar la confianza de la ciudadanía en el quehacer gubernamental.

La puesta en marcha del SNA, aunado al inicio de funciones del gobierno federal para el periodo (2018-2024), han despertado expectativas en diferentes sectores de la sociedad, orientadas a la implementación de soluciones inmediatas en el combate a la corrupción, una disminución drástica del fenómeno y la eliminación de la impunidad en el mal uso de los recursos públicos.

Esta nueva etapa en el combate a la corrupción y la impunidad ha enfrentado diversos retos para su implementación; tales como: la conformación de los órganos e instancias establecidas por el nuevo marco jurídico para su operación, el necesario cambio de cultura organizacional, incentivos y comportamientos de los funcionarios públicos sujetos a estas nuevas disposiciones, e incluso las limitaciones presupuestarias por las que atraviesa el Sistema.

Para que el SNA sea efectivo, no basta únicamente la promulgación de las nuevas regulaciones, ni la conformación del andamiaje institucional necesario para su operación, la efectividad del Sistema dependerá, ineludiblemente, de un cambio de comportamiento por parte de los servidores públicos, de las empresas que tratan con el gobierno y la ciudadanía en general, así como de la adecuada y eficiente aplicación de las sanciones, que en su caso sean necesarias; a fin de que los cambios sean tanto evidentes como estructurales, y permitan crear un nuevo clima de confianza entre todos los actores de la vida pública.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que una buena parte de la efectividad del SNA dependerá de contar con voluntad política, pero también de nuevas competencias y aptitudes por parte de las personas servidoras públicas, el fortalecimiento de la ética y la cultura de la rendición de cuentas, para lograr una modificación cualitativa en su relación con la ciudadanía.

Sin embargo, esas nuevas actitudes y competencias sólo serán posibles mediante un adecuado proceso de profesionalización¹ de los funcionarios públicos, por lo que llama la atención que el marco jurídico del Sistema no previó incorporar a la profesionalización como un elemento indispensable para el combate a la corrupción; lo que sin duda, deja un hueco en su diseño institucional. En este sentido, a lo largo del texto, se ofrece información acerca de la importancia que tiene la profesionalización para ayudar con el éxito de esta importante tarea.

Finalmente, se delinearán algunos de los retos que deberán afrontar los actores políticos y sociales para que se alcance la consolidación del Sistema, incorporando a la profesionalización como un elemento central para su operación.

Profesionalización: breves aspectos conceptuales

La profesionalización comprende de forma integral dos aspectos fundamentales: primero, los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, promoción, pago de remuneraciones y separación de las personas servidoras públicas; y segundo, como un proceso permanente que eleva la capacidad de respuesta, así como las competencias y conocimientos de las personas servidoras públicas. En este sentido, la profesionalización se convierte en un aspecto medular para reforzar la conducta ética, el apego a valores, los compor-

1 Para efectos de este artículo, se tomará el siguiente concepto de profesionalización: "...Sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forme parte." Martínez Puón, Rafael, "La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica", *Región y sociedad*, v. 27, n. 62, 2015, p. 32.

tamientos basados en códigos, la especialización y toma de decisiones con base en criterios técnicos, imparciales y objetivos para generar valor público. Asimismo, permite generar identidad y vocación de servicio público, modificar los entornos laborales y alinear los incentivos de todo el sistema hacia un comportamiento honesto, transparente y apagado a derecho por parte de los funcionarios.

La profesionalización es un asunto necesario para que las administraciones públicas den resultados, generen valor público a la sociedad y restablezcan la confianza ciudadana en los gobiernos. Sin servicios civiles o profesionales eficientes y sustentados en el mérito, resulta muy complejo dotar a la gestión pública de adecuados mecanismos de operación y orientación a resultados.

Por ello, la profesionalización es condición *sine qua non* para la efectividad del combate a la corrupción y la impunidad; pues dota al servicio público de un sistema meritocrático, que eleva en su conjunto la calidad, eficiencia, eficacia e integridad de todo el aparato gubernamental, al permitir la incorporación y el desarrollo de personas calificadas, con interés por desplegar sus trayectorias profesionales dentro de la función pública, con una adecuada escala de valores y principios éticos.

Profesionalizar a los funcionarios públicos, además de ser una herramienta que permite elevar la gestión pública, mediante la innovación permanente, la eficiencia y la mejora en los estándares de calidad, es una condición que contribuye al combate a la corrupción. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)² considera lo siguiente:

“La calidad de las políticas públicas y de los servicios prestados por cualquier gobierno está estrechamente vinculada a la calidad de su servicio civil. La forma en que se gestiona el servicio civil – es decir, las funciones cruciales en la gestión de los recursos humanos (GRH) como la planificación, el reclutamiento y la selección,

2 OCDE (2016), “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017”, Éditions OCDE, Paris, 2017, p.104. Consultado en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017>, el 10 de enero de 2020

el desarrollo profesional, y los incentivos para la profesionalización, entre otras– es crítica para la atracción, retención y motivación de personal idóneo.”

En la misma línea, diversos estudios han demostrado la relación existente entre el desarrollo de servicios civiles profesionalizados bajo esquemas de mérito, y su contribución a problemas como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, y el adecuado combate a la corrupción.

La Universidad de Nottingham publicó un estudio³ en el que determinó cuatro componentes para que los servicios civiles funcionen en los países en vías de desarrollo, a saber: el primero fue minimizar la influencia política en la gestión del servicio civil; segundo, frenar las prácticas de nepotismo en la gestión del empleo público; tercero, garantizar que el desempeño es importante en la gestión del servicio civil; y cuarto, promover una remuneración suficiente, como un factor de retención del talento.

Por su parte, Nicholas Charron, sugiere que los riesgos de que las personas servidoras públicas caigan en prácticas de corrupción, disminuyen cuando sus posiciones no dependen de conexiones políticas, y acceden y se desarrollan por la vía meritocrática.⁴

Es precisamente esta visión, la que hace de la profesionalización una tarea fundamental para el cumplimiento eficaz de las tareas del gobierno, dotando de capacidades a las personas servidoras públicas que laboran en él. Desde esta perspectiva, impulsar el desarrollo de personas servidoras públicas mediante sistemas que promuevan el mérito fortalecerá las capacidades de las instituciones públicas, incluyendo la promoción de un ejercicio apegado a principios éticos.

3 Meyer-Sahling, J-H., Schuster, C., & Mikkelsen, K. S, “Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23.000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America.”, The University of Nottingham, 2018.

4 Nicholas Charron, Carl Dahlström, Mihaly Fazekas, and Victor Lapuente, “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes,” *The Journal of Politics* 79, no. 1, 2017, pp. 89-104, consultado en: <https://doi.org/10.1086/687209>, el 10 de enero de 2020.

El Sistema Nacional Anticorrupción

En noviembre de 2012, Enrique Peña Nieto, entonces Presidente electo, presentó iniciativas de reforma constitucional administrativa y anticorrupción⁵ que contemplaban la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (en adelante SFP) y su reemplazo por una Comisión Nacional Anticorrupción. En esta línea, el decreto que ordenaba la desaparición de la SFP entró en vigor en enero de 2013.⁶ Sin embargo, su desaparición quedó condicionada a la creación del órgano anticorrupción que la sustituiría, por lo que la SFP se mantendría en funciones hasta que se cumpliera esa condición. De igual manera, a finales de 2012 y principios de 2013, otros partidos políticos presentaron diversas iniciativas en materia de combate a la corrupción.⁷ En la discusión de la reforma constitucional se contempló la creación de un órgano autónomo para prevenir, investigar y sancionar las responsabilidades administrativas que derivaran de los hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada o beneficiada de los mismos.

- 5 Presentadas a través de los Legisladores Federales de su partido el 15 de noviembre de 2012 mediante la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las Senadoras y los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf
- 6 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013
- 7 El 20 de noviembre de 2012 se presenta Iniciativa con aval del grupo parlamentario del PRD, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para combatir la corrupción; el 30 de enero de 2013 un senador del PAN presenta la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción; el 4 de abril de 2013, diversos senadores del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

A principios de 2015, los coordinadores de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados anunciaron que en febrero de ese año se llevaría a cabo la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en torno a los ejes de: Fiscalía Especializada, Tribunal de Justicia Administrativa, SFP y Auditoría Superior de la Federación. De esta manera se eliminó la propuesta de una Comisión Anticorrupción, para centrarse en fortalecer y rediseñar el marco jurídico existente alrededor de estos cuatro órganos⁸.

Asimismo, en mayo de 2015 se publicaron las reformas a la Constitución para crear el SNA.⁹ El Título Cuarto de la Constitución se denomina a partir de entonces “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”, y da sustento al SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En mayo de 2016, se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en 2002, y se emitió la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁰ con el objeto de proveer lo necesario para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba

8 Romero Gudiño, Alejandro, “Visión integral del sistema nacional de combate a la corrupción”, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2015.

9 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

10 Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro_09may16.pdf.

y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En julio de 2016, se aprobaron las leyes complementarias necesarias para contar con la base para fortalecer los sistemas de control gubernamental¹¹, la transparencia, el combate a la corrupción¹² y la rendición de cuentas¹³, así como reformas en materia penal¹⁴.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece mecanismos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno y bases mínimas para la prevención, detección, sanción a faltas administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, así como para la emisión de políticas públicas integrales en la materia.

Es importante destacar la complejidad en la integración del Sistema Nacional Anticorrupción, formado por: el Comité Coordinador; un Comité de Participación Ciudadana;

- 11 Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445044&fecha=18/07/2016. En este decreto se incluye de nueva cuenta a la Secretaría de la Función Pública como dependencia de la Administración Pública Federal, encargada de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, entre otras funciones señaladas en el artículo 37 de la LOAPF.
- 12 Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.
- 13 Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016
- 14 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016

el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, así como por los Sistemas Locales Anticorrupción a través de sus representantes.¹⁵ Destaca el papel del Comité Coordinador del SNA, el cual es el encargado del diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

Al considerar la importancia que tiene la profesionalización para el combate a la corrupción, llama negativamente la atención el hecho de que para la conformación del SNA no se planteó ninguna reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ni se mandató, como parte del sistema ningún tipo de armonización de las legislaciones locales de servicio civil o profesional con la federal.

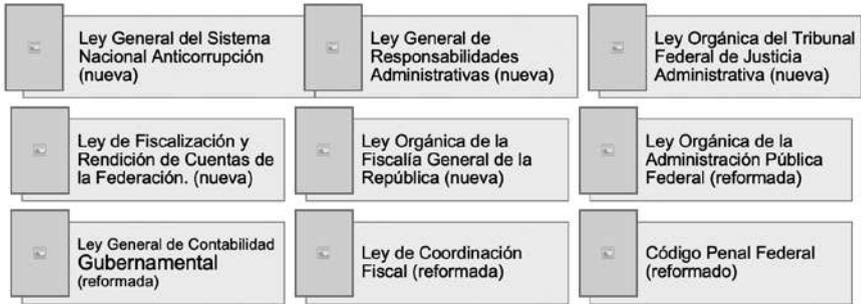
Es importante resaltar que la interiorización de valores y la práctica de conductas éticas por parte de los servidores públicos es condición necesaria más no suficiente en el combate a la corrupción, pues ello debe ser además el resultado de un proceso de profesionalización del servicio público que permita construir un sistema meritocrático que, con los incentivos, procesos y mecanismos adecuados, contribuya a la efectividad de la gestión gubernamental.

Por ello, es posible afirmar que los pilares sobre los que descansa el SNA deben sostenerse sobre consideraciones sólidas de ética pública y profesionalización de las personas servidoras públicas. En este contexto, es necesario tener clara la coyuntura en que se sitúan las reformas en la materia y el impacto que se ha provocado con su implementación ante la falta de elementos que permitan fortalecer las políticas en la materia.

En la siguiente figura se presenta el marco jurídico secundario que soporta al SNA.

15 Artículos 6 y 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Figura I
Marco jurídico secundario que soporta al SNA.



Fuente: Elaborada con información propia.

Como puede observarse, el diseño del Sistema carece de un elemento fundamental para su adecuada operación y, por lo tanto, para su efectividad; y es el que se refiere a la profesionalización de las personas servidoras públicas que habrán de ser sujetos relevantes de cada una de las disposiciones jurídicas ya señaladas; como se muestra a continuación:

Figura II
Propuesta de marco jurídico secundario de 2ª generación en el que debe operar el SNA



Fuente: Elaborada con información propia.

Combate a la corrupción y profesionalización del servicio público

El artículo que publicó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado: “Clientelismo veneno para las políticas públicas”¹⁶, relaciona la lucha contra la corrupción, con la captura de los cuerpos burocráticos. Uno de sus pasajes más claros, afirma:

“En la mayoría de América Latina, el clientelismo es tan generalizado en la administración pública que los burócratas a los que se les ha confiado aspectos críticos de la vida nacional, como salud, educación, y economía, a menudo son contratados más por su valor político que por su competencia profesional”.

En este contexto, el clientelismo, entendido como la captura de los puestos públicos, genera un clima propicio para prácticas corruptas, dado que las personas servidoras públicas tienen la posibilidad de encontrar incentivos para aceptar sobornos o hacer mal uso de los recursos públicos, sabiendo que cuentan con la protección de sus superiores que ocupan posiciones de naturaleza política. Del estudio, podemos determinar que el clientelismo se asocia con la corrupción, ya que puede llegar a crear un pacto tácito de complicidades e incentivos en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En conclusión, la inadecuada profesionalización del servicio público y la consecuente falta de transparencia en la asignación de puestos públicos son, sin duda, elementos contrarios al espíritu de la lucha contra la corrupción.

Para comprender de mejor forma cómo la corrupción y la captura de los puestos públicos se asocia con la ausencia de una adecuada profesionalización de las personas

16 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Clientelismo: veneno para las políticas públicas”, Ideas para el Desarrollo En las Américas, v.33, enero – abril, 2014, p.2, Consultado en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ideas-para-el-Desarrollo-en-las-Am%C3%A9ricas-\(IDEA\)-Volumen-33-Enero-Abril-2014-Clientelismo-Veneno-para-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ideas-para-el-Desarrollo-en-las-Am%C3%A9ricas-(IDEA)-Volumen-33-Enero-Abril-2014-Clientelismo-Veneno-para-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf), el 12 de enero de 2020.

servidoras públicas, es pertinente retomar a Mauricio Merino¹⁷, quien señala que:

“Pero la captura no sólo es la manipulación de las reglas del juego y de las instituciones para provecho de unos cuantos, sino que es también la negación de lo público, justificada a través de un cuerpo legal: la corrupción que genera y a la que obedece la captura, no alude a algo abstracto sino a las decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos. Las expresiones concretas de esa captura van desde la designación de los cercanos en los cargos principales hasta el uso abusivo de los presupuestos, pasando por la forma en que se genera y emplea la información y, en conjunto, por el uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública”.

Asimismo, es importante mencionar que una conducta ética es lo deseable y lo que se espera obtener de cualquier trabajador, pero dicha conducta ética cobra una mayor relevancia cuando el colaborador es un servidor público.

Esta relevancia mayor de la conducta ética en los servidores públicos radica en la orientación que le es propia y natural a la administración pública: la consecución del bien común. Esta característica obliga a revisar con mucho mayor escrutinio la actuación de quienes operan los recursos de la sociedad para lograr la consecución de los fines y objetivos de las tareas gubernamentales, con probidad, eficacia y transparencia.

La ética pública es un elemento que debe estar presente en el actuar cotidiano de la administración pública y sobre el cual aún es necesario reflexionar para lograr su adecuada incorporación al SNA.

La creación y actualización del marco jurídico para combatir a la corrupción es, sin lugar a dudas, una condición necesaria, pero no suficiente, para el efectivo

17 Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, Número, 219, 2013, p.140.

combate a dicho fenómeno, el cual debe tomar en cuenta aspectos centrales de la gestión del personal público, de los servidores públicos.

Los diversos esfuerzos que se han llevado a cabo en la materia no han considerado la integridad y la profesionalización e incluso podría decirse, **la dignificación** de los servidores públicos como elementos fundamentales en la consolidación de una cultura ética que resulte efectiva en la prevención de la corrupción.

El marco jurídico que regula el actuar profesional de los servidores públicos se ha enfocado en regular las cualidades técnicas, los métodos de selección, entre otros, sin que exista una verdadera preocupación por el sentido ético de la función pública, que haga compatibles dos ámbitos que deben ir de la mano: el de la ética y el de las normas jurídicas¹⁸.

Lo normativo define el deber ser en la vida de las instituciones y la ética proporciona los valores que sustentan la congruencia para que el mundo de lo administrativo sea regido por la honradez, la responsabilidad y la gestión transparente de los recursos públicos. De esta manera la Administración Pública tiene un compromiso con la ciudadanía, en la que los valores de la democracia como son la libertad, igualdad, equidad y bienestar sean referentes obligados no sólo para el Estado, sino para la administración pública en su conjunto. Al acercar la normatividad ética con acciones y resultados obtenidos, la Administración Pública se asume como una institución proactiva a favor del orden público.¹⁹

Una mala práctica en el ejercicio de la gestión pública empaña la percepción ciudadana sobre la buena actuación de la gran mayoría de los servidores públicos y establece una separación entre la sociedad y gobierno. Es así como la consecuencia inmediata de una actuación poco ética en

18 Irurzun, Montoro, Fernando, “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, INAP, Revista Documentación Administrativa, número 2867-287, enero – agosto, 2010, p.81.

19 Aguilera, Hintelholher, Rina Marissa, “¿La transparencia como antídoto de la corrupción?”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), 2014, pp.3-4.

la administración pública tiene como consecuencia una percepción de frustración para los ciudadanos.

Los servidores públicos, por lo tanto, están obligados a asumir una conciencia ética y deben además de mejorar la calidad de los servicios que otorgan a la sociedad, ser en todo momento receptivos a la sensibilidad colectiva y respetar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

Sobre este punto, permítame el lector hacer una cita fundamental de Rauch y Peters:²⁰

“Hacer que la entrada a la burocracia esté condicionada a pasar un servicio civil, un examen o la obtención de un título universitario; y el pago de salarios comparables a los puestos privados que requieren capacidades y responsabilidades similares, deberían producir un grupo de funcionarios competentes. La estabilidad proporcionada por la promoción interna permite la formación de lazos más fuertes entre ellos. Esto mejora la comunicación, y por lo tanto efectividad. También aumenta la preocupación de cada oficial por lo que sus colegas piensen de él, lo que lleva a una mayor adherencia a las normas de comportamiento. Ya que los funcionarios ingresaron a la burocracia sobre la base del mérito, el desempeño efectivo probablemente sea un atributo valioso entre ellos en lugar de, digamos, cuánto puede lograr cada uno por sí mismo. Las recompensas de carrera a largo plazo generadas por un sistema de promoción interna deberían reforzar el cumplimiento de las normas codificadas de comportamiento. Idealmente, un sentido de compromiso con los objetivos corporativos y el desarrollo de un espíritu de cuerpo.”

Lograr que la gran mayoría de las personas servidoras públicas sean reclutadas, seleccionadas, remuneradas, capacitadas, evaluadas, promovidas, y, en su caso, separadas del servicio público conforme a las mejores prácticas de gestión de personal, de manera profesional, objetiva, imparcial; es un elemento indisoluble en la

20 Rauch, James y Evans, Peter, “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, *Journal of Public Economics*, California, 1999.

conformación de un cuerpo de profesionales de la función pública y, sin duda, un paso adelante en el combate a la corrupción como fenómeno social y en la necesaria y urgente dignificación del conjunto del servicio público.

Las personas en el servicio público están obligadas a conocer y practicar diariamente los valores propios del servicio público, así como los aspectos técnicos de la función que desempeñan cotidianamente y el marco jurídico que la regula; pero ello, debe ser la consecuencia de la adopción y puesta en marcha de una política pública de profesionalización.

Es indudable que, dado el momento histórico que vivimos, caracterizado por la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones públicas, promover la formulación de políticas públicas que fomenten el orden, la integridad y el desempeño ético de los servidores públicos, es de enorme relevancia.

Mediante políticas eficaces, las organizaciones públicas de nuestro país podrían no sólo dar orientación definida a su actuación e inhibir conductas irregulares, sino que también propiciarían la consecución efectiva de sus metas y darían mayores niveles de certeza tanto a sus integrantes, como a la sociedad mexicana que se encuentra cada vez más ávida de constatar resultados y de tener muestras palpables de que su gobierno trabaja con apego a los valores y principios democráticos²¹.

La efectividad gubernamental²², pasa por la conformación de servicios profesionales basados en el principio del mérito, de alta calidad técnica y compromiso ético, para lograr la obtención de resultados óptimos en la provisión de los servicios públicos a la ciudadanía y que no se conviertan en un factor que impida el eficaz funcionamiento de los entes gubernamentales; es justamente en la formación

21 Gutiérrez, Salazar, Miguel Ángel, "La importancia de las políticas de control interno y combate a la corrupción en las instituciones públicas de México", *Hechos y Derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 31, 2016. Consultado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7382/9318#n1> , 9 de enero de 2020.

22 Como una de las seis dimensiones que toma en cuenta el Banco Mundial para medir la calidad de la gobernanza.

y puesta en marcha de dichos servicios profesionales en donde tienen su punto de convergencia el combate a la corrupción y la efectividad gubernamental, lo que sumado a la participación ciudadana, contribuye sin lugar a dudas a elevar la calidad de la gobernanza.

Tanto la legislación, de la que forma parte el SNA, como la participación ciudadana fueron pasos notables y de gran trascendencia para avanzar en el combate a la corrupción, no obstante, no dejan de ser factores exógenos. Por ello, un efectivo combate a la corrupción debe incorporar en la ecuación, la participación de los servidores públicos; no sólo con sus opiniones sobre cómo mejorar procesos, procedimientos, trámites, tiempos y estándares, sino también a través de un modelo de profesionalización que abarque los diferentes aspectos que necesitan para desarrollar mejor sus funciones; para generar una cultura organizacional pública o gubernamental basada en la gestión por valores; crear sentido de identidad, espíritu de cuerpo, orgullo de pertenencia y vocación de servicio público; en suma, para promover un cambio consciente en la conducta.

Desafortunadamente el diseño institucional del Sistema no consideró reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual de por sí adolece en diversas aristas, tanto de diseño como de implementación; y no incluyó tampoco, a las legislaciones estatales, y en su caso municipales, en materia de gestión de los recursos humanos y profesionalización de las personas servidoras públicas.

La profesionalización de la administración pública es considerada por la inmensa mayoría de los estudiosos y expertos como una fuerza central en el combate contra la corrupción, en particular la existencia de una función pública o servicio civil configurado como sistema de mérito, resultaría la variable decisiva de un nivel de profesionalidad capaz de garantizar la limpieza de los procedimientos y la reducción de la corrupción para el buen funcionamiento de las sociedades²³.

23 Longo, Francisco, "Servicio Civil y Ética Pública", IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública. 2-5 Nov., Madrid, España, 2004.

Ante esta omisión en el diseño, la propia Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la Red por la Rendición de Cuentas, organizó, durante el mes de marzo de 2017, el *Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI*, en el cual se presentó una propuesta de proyecto de Ley General de Profesionalización de la Administración Pública que fue elaborada por la propia SFP.

En el encuentro se llegó, entre otras, a las conclusiones siguientes:

- Se ha planteado la Ley General de Profesionalización como una herramienta que coadyuve al combate a la corrupción, en el marco de la creación del SNA y que impulse la transformación de la SFP para consolidar su papel estratégico en el sistema.
- El debate se está dando en un entorno de desconfianza y escepticismo hacia instituciones y servidores públicos por la falta de resultados visibles al bienestar de la población, que es para quienes se trabaja desde las instituciones públicas.
- El Servicio Profesional de Carrera (en adelante SPC) es un elemento indispensable para evitar la captura de los puestos públicos.
- Debe considerarse la generación de un espacio laboral que dé certezas al funcionario, en su ámbito de competencia para darle la garantía institucional que contribuya a inhibir el que se cometa un acto de corrupción.
- La estructura funcional del servicio profesional de carrera debe considerar un mapeo de las áreas susceptibles y de mayor riesgo de captura y de corrupción para garantizar que en esos espacios se introduzcan plazas de servicio de carrera.
- Se propuso la creación de una métrica que permita el monitoreo de funcionarios y dependencias, así como de los resultados de la propia ley.
- Para una adecuada implementación se requerirán recursos humanos, presupuestarios y tecnológicos que garanticen su operación.²⁴

24 Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI, Secretaría de la Función Pública, <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/conclusiones>, consultado el 14 de enero de 2020.

Como puede apreciarse en las conclusiones de dicho encuentro, la profesionalización se convierte en un factor clave de éxito del SNA, porque son las personas servidoras públicas las que con su trabajo profesional, ético y de calidad, obtienen los resultados que busca la gestión pública, aportan valor agregado y recuperan la confianza de la sociedad, pero también porque evitan ser susceptibles de corromperse por parte de otros actores, como pueden ser los propios ciudadanos, empresas, proveedores, agentes económicos regulados o supervisados; que son externos a la administración pública, pero que son instituciones organizadas que promueven y defienden sus intereses frente a ella.

En ese sentido, resulta desafortunado que la propuesta que planteó la creación de una Ley General de Profesionalización no prosperó, ya que se vio afectada debido a la cercanía con la conclusión de la administración federal de 2012-2018, y el inminente proceso electoral que vivió el país en 2018. Es decir, el momento político para impulsar una reforma institucional de este tipo, no fue el adecuado.

Con el inicio de funciones de la administración pública federal 2018-2024, y la llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la SFP ha manifestado como una de sus prioridades el combate a la corrupción. En este marco, y en cumplimiento de las disposiciones normativas constitucionales y legales, el 30 de agosto de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública publicaron como Programa Especial, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública²⁵, que considera como un objetivo prioritario el de *“promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal”*. En dicho objetivo, se considera prioritaria la construcción de una nueva ética pública, y destaca la labor que deberá tener la SFP.

25 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019 – 2029, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Función Pública, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf , 17 de enero de 2020.

En el documento, también se menciona que el Servicio Profesional de Carrera debe superar sus “inconsistencias y consolidar su operación integral”. En este sentido, la Estrategia prioritaria 4.2 contempla: *“Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno”*; y para cumplir dicha estrategia se propone llevar a cabo la Acción puntual siguiente: *“4.2.1 Profesionalizar a las personas servidoras públicas con base en el mérito, la perspectiva de género y políticas de fomento a la diversidad e inclusión mediante la transformación del Servicio Profesional de Carrera.”*

El parámetro que permitirá valorar el cumplimiento de dicha acción específica, es el contenido en el elemento de meta de bienestar denominado: “Índice de profesionalización de la Administración Pública Federal”, el cual mide el cumplimiento de las acciones establecidas para promover la profesionalización meritoria de los recursos humanos, con el objetivo de captar, retener, formar y desarrollar el talento en el servicio público. Sin embargo, resulta cuestionable, al menos metodológicamente, que el valor de línea base y metas establecido para dicho parámetro contiene la siguiente nota: *“Al ser un proyecto que busca el relanzamiento de la política de profesionalización de los servidores públicos a partir de nuevas acciones en la materia, desde un enfoque diferente, se parte de la base establecida en ejercicios previos para construir a partir de ello, un nuevo paradigma de profesionalización, acorde a las necesidades actuales y prospectiva del servicio público mexicano. Al tratarse de una nueva política no hay mediciones previas y se considera como línea base 0 (cero).”*

Ello significa que los esfuerzos de profesionalización llevados a cabo desde la creación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con la inversión de recursos que ha significado, no se estarían considerando como una plataforma que permita llevar a cabo las reformas, modificaciones y ajustes legales, procedimentales y operativos para la consolidación de esta política pública de gestión de personal.

Con estos elementos, es posible concluir que, aunque el diagnóstico es adecuado, el denominado “relanzamiento de la política de profesionalización de los servidores públicos” que pretende establecer un nuevo paradigma de profesionalización, no resuelve la falla de diseño institucional del SNA ya señalada, pues tampoco considera impulsar reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su marco jurídico secundario para mejorar los procesos de reclutamiento, promoción, capacitación e incluso separación de las personas servidoras públicas y avanzar en la construcción de elementos que dignifiquen el servicio público, reconstruyan su imagen ante la sociedad y restablezcan la necesaria relación de confianza entre ciudadanos y funcionarios públicos, para contribuir a la reparación del tejido social.

En el siguiente cuadro, se puede visualizar que uno de los problemas por los que atraviesa el Servicio Profesional de Carrera, es el número de servidores públicos que están sujetos a él, ya que de cada 10 personas servidoras públicas en la Administración Pública Federal –de las Secretarías que están sujetas al SPC–, sólo 3 forman parte del Servicio Profesional de Carrera²⁶. Con este panorama, resulta imprescindible reconfigurar y abrir el debate con la suficiente voluntad política para incorporar más plazas a esta política pública, y en su caso, explorar la posibilidad de que los puestos de la alta dirección gubernamental formen parte del Servicio.

Cuadro 1
Número de plazas ocupadas sujetas al SPC y porcentaje que representan respecto del total

Secretaría	Número de plazas ocupadas sujetas al SPC	Porcentaje que representan respecto al total
SEGOB	1,536	60.00%
Secretaría del Bienestar	620	19.87%

26 Sin contar con las personas servidoras públicas sindicalizadas, o también conocidas como de base, las cuales no se encuentran sujetas al SPC.

Secretaría	Número de plazas ocupadas sujetas al SPC	Porcentaje que representan respecto al total
SEMARNAT	1,067	32.00%
SENER	266	34.00%
Secretaría de Economía	785	30.00%
SEP	730	12.00%
SAGARPA	739	8.50%
SCT	1,488	48.99%
SFP	1,143	60.90%
Secretaría de Salud	765	9.36%
STPS	1,100	25.50%
SEDATU	286	18.00%
SECTUR	141	10.54%
Total ²⁷	10,666	28.44%

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia. Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>.

En este rubro, el desafío es mantener congruencia entre lo suscrito en planes y programas, con la realidad que viven las personas en el servicio público federal, bajo la premisa de que la atracción, capacitación, promoción, evaluación y separación del personal se realicen en el marco del SPC, sean la regla y no la excepción.

En otro orden de ideas, resulta indispensable avanzar de manera inmediata en el diseño y operación de un modelo de profesionalización del personal que integra los Órganos Internos de Control, pues juegan un papel muy relevante en el SNA y deben ser los primeros servidores públicos sujetos a

27 No se consideraron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría de Cultura, al no contar con información pública sobre el número de plazas sujetas al SPC. Mientras que las Secretarías de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, y la Secretaría de Seguridad Pública, no están sujetas al SPC.

mecanismos y procedimientos de: reclutamiento, selección, contratación, evaluación del desempeño, capacitación, desarrollo, remuneraciones y separación; imparciales, transparentes, y objetivos para garantizar su desempeño ético y apegado a las normas, promover la rendición de cuentas respecto de la integración y funcionamiento de dichos Órganos Internos y, sobretodo, evitar la captura y la negociación política de sus integrantes.

Sin un modelo de profesionalización, tanto de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en lo general, como de quienes formarán parte de los Órganos Internos de Control en lo particular, el SNA adolece de un factor clave para su adecuada operación y, por lo tanto, para un efectivo combate a la corrupción.

Retos actuales

El Sistema Nacional Anticorrupción busca ser un nuevo paradigma en el combate a la corrupción, por lo que su consolidación institucional es fundamental. Con este panorama, se busca señalar algunos retos que se deben afrontar considerando a la profesionalización de las personas servidoras públicas como un elemento indispensable para su operación. Dichos retos son los siguientes:

- La profesionalización debe ser la piedra angular en la lucha contra la corrupción, por lo que impulsar su agenda e incorporación al SNA debe ser una prioridad en su búsqueda actual por consolidarse. La visión del Sistema no debe ser únicamente punitiva, sino que debe incluir aspectos preventivos, por lo que no sólo la capacitación de las personas servidoras públicas es importante; deben ajustarse todos los sistemas del empleo público, con el objetivo de que en el servicio público impere el mérito, el sentido de orgullo y pertenencia, así como la dignificación de las personas servidoras públicas.
- Es necesaria una reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que comprenda varios aspectos: primero, alinear los principios y objetivos del SPC con los del Sistema Nacional Anticorrupción; segundo, realizar los cambios normativos e institucionales, con la suficiente

voluntad política para que un mayor número de servidores públicos sean atraídos, capacitados, desarrollados, evaluados, y separados vía el Servicio Profesional de Carrera; tercero, abrir un debate con un diagnóstico riguroso sobre la pertinencia de que la alta dirección se sume a los mecanismos del SPC, y cuarto, explorar un mecanismo de colaboración en el que se incluya a las personas servidoras públicas sindicalizadas o de base, en los procesos de profesionalización.

- Se requiere diseñar y operar un modelo específico de profesionalización para el personal que integra los Órganos Internos de Control, como una piedra angular que haga valer los objetivos del SNA, visualizándolo como un factor clave para su adecuada operación.
- Otro reto que enfrenta la profesionalización de las personas servidoras públicas en el contexto actual es mantener congruencia y alinear el marco jurídico, la elaboración de planes y programas, e incluso ciertos posicionamientos al interior de las instituciones en favor de la necesidad de profesionalizar el servicio público, con los hechos que viven las instituciones públicas. En este aspecto, se deben considerar las afectaciones que han sufrido: despidos de personas servidoras públicas, supresión de prestaciones laborales, reducción salarial y posicionamientos que consideran como prioritaria la confianza en la designación de cargos públicos, por encima del conocimiento, el nivel profesional, y la experiencia de los ocupantes de los puestos, que son la base de la profesionalización del servicio público y la conformación de un sistema meritocrático.

En suma, es ineludible darse a la tarea de posicionar a la profesionalización del servicio público como un elemento irrenunciable en favor de la lucha contra la corrupción. Además, es fundamental que, en un marco en el que se dignifique al servicio público, se mantenga congruencia entre los programas, planes, y el entramado jurídico e institucional con las acciones de gobierno, con el objetivo de que sea eficaz en el combate a la corrupción, en beneficio de la sociedad.

Bibliografía

- Aguilera, Hintelholher, Rina Marissa, “¿La transparencia como antídoto de la corrupción?”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Clientelismo: veneno para las políticas públicas”, Ideas para el Desarrollo En las Américas, v.33, enero – abril, 2014.
- Gutiérrez, Salazar, Miguel Ángel, “La importancia de las políticas de control interno y combate a la corrupción en las instituciones públicas de México”, Hechos y Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 31, 2016.
- Irurzun, Montoro, Fernando, “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, INAP, Revista Documentación Administrativa, número 2867-287, enero – agosto, 2010.
- Longo, Francisco, “Servicio Civil y Ética Pública”, IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública. 2-5 Nov., Madrid, España, 2004.
- Martínez Puón, Rafael, “La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica”, Región y sociedad, v. 27, n. 62, 2015.
- Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, Número, 219, 2013, pp.135-156.
- Meyer-Sahling, J-H., Schuster, C., & Mikkelsen, K. S, “Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23.000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America.”, The University of Nottingham, 2018.
- Nicholas Charron, Carl Dahlström, Mihaly Fazekas, and Victor Lapuente, “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes,” The Journal of Politics 79, no. 1, 2017, pp. 89-104.
- OCDE (2016), “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017”, Éditions OCDE, Paris, 2017.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019 – 2029, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Función Pública.

Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI, Secretaría de la Función Pública.

Rauch, James y Evans Peter, "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", *Journal of Public Economics*, California, 1999.

Romero Gudiño, Alejandro, "Visión integral del sistema nacional de combate a la corrupción", Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2015.

Los retos del capital humano en el sector público. Algunas reflexiones en el caso mexicano*

Alejandro Herrera Macías**

Resumen. El país se encuentra inmerso en una crisis de credibilidad en sus instituciones, son entre muchos los temas con lo que inicia la gestión. Se cuenta con tres ejes rectores en la burocracia, recursos económicos, instituciones y por supuesto el capital humano. Un gobierno austero no se convierte en un gobierno efectivo. La apuesta va en el sentido de pasar del discurso de la austeridad al de la efectividad burocrática. En materia de capital humano hay tres ejes: ética, técnica y gerencial. Para que las políticas públicas se den se requieren cuatro variables: instituciones, personas, presupuesto y voluntad política.

El servicio público alcanzará el debido reconocimiento cuando se vea reflejado como un trabajo digno y no como el adversario. Hay servidores públicos que con su talento pueden contribuir a materializar las expectativas ciudadanas.

Palabras clave: Servicio público, capital humano, profesionalismo, ética

* Las opiniones de este artículo son a título personal por lo que no representan posturas institucionales.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Política, por la Universidad de Warwick. Amplia trayectoria en la administración pública en cargos de alta dirección, tales , como Oficial Mayor y Director General en varias dependencias del Ejecutivo Federal. Experiencia profesional por más de 20 años.

Challenges of the public sector human capital. Reflections on the Mexican case

Abstract: Mexico is facing a crisis of credibility of its institutions. Government has three axis within its bureaucracy: budget, institutions and human capital. The official speech has been of an austere government and not an effective one. It is necessary to transit from austere measures to an effective bureaucracy. In human capital there are three considerations to encourage: ethics, technical and management. Besides, in public policy there must be four conditions: institutions, people, budget and political will.

The public service will reach its recognition when there is a work with dignity and seen as an ally not as an adversary. There are a lot public officers that with their talent and expertise will support an effective performance of the government.

Keywords: Public service, human capital, professionalism, ethics, management.

Fecha de recepción del artículo: 15-enero-2020

Fecha de aceptación: 24-febrero-2020

El Presidente formó gobierno derivado de las elecciones más votadas en la historia¹. A más de un año de su gestión, es momento de instrumentar las políticas públicas que en su momento fueron propuestas de campaña. Estas se ejecutan a través de la burocracia; en concreto, por el personal que en el gobierno labora. Es decir, por su capital humano. Este es el activo (si se le puede denominar así) más importante de una organización, incluyendo al Estado.

El reto no es menor, el país se encuentra inmerso en una crisis de credibilidad en sus instituciones de gobierno, falta de crecimiento económico sostenido, alta dependencia de ingresos no tributarios, limitada autosuficiencia energética,

1 Al menos con dos competencias previas para Presidente en 2006 y 2012, le dio un amplio margen de movilidad y exposición en medios, conformación de un nuevo partido político y, prácticamente, una campaña por más de 12 años, recorriendo todo el país le permitió tener una ventaja competitiva sobre sus adversarios candidatos en la campaña electoral de 2018.

rezago educativo, inseguridad pública, desigualdad en la distribución de la riqueza, son entre muchos los temas con lo que inicia la gestión. Tan sólo para dimensionar el tema de la desigualdad, vale la pena revisar las cifras que presentó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en agosto de 2019² que nos muestran un panorama retador en la materia y que a pesar de los esfuerzos generados, aún falta mucho por hacer.

Para poder atender lo anterior, el Presidente de la República cuenta con tres ejes rectores en la burocracia:

- recursos económicos (Presupuesto de Egresos de la Federación de un poco más de 5 billones de pesos),
- instituciones del Ejecutivo (más de 300);
- y, por supuesto, el capital humano para traducir en políticas las aspiraciones políticas (casi un 1.7 millones de servidores públicos).³ De este volumen de personal, más del 70% es de base o sindicalizado, quienes cuentan con una plaza inamovible, de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que se refiere al personal de confianza, éste no rebasa el 20% del total, que incluye personal de mando cuyas funciones derivan de una facultad explícita por alguna norma y con la consecuente responsabilidad que amerita. En este sentido, el personal de confianza es quien tiene las facultades del ejercicio del aparato público de conformidad con la propia Ley arriba citada⁴.

De acuerdo a las cifras del Censo arriba referido, del 1.7 millones de servidores públicos, menos del 40% cuentan con estudios de licenciatura; y solamente el 7% cuenta

2 La población en situación de pobreza bajó de 44.4 a 41.9% de 2008 a 2018. Sin embargo, si se toma en cuenta la tasa de crecimiento poblacional el número de pobres es el mismo.

3 La relación no obedece a una jerarquía de importancia. Los datos obtenidos fueron del Censo Nacional del Gobierno Federal elaborado por el INEGI. Véase en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngf/2018/doc/cngf_2018_resultados.pdf

4 La Ley divide a los trabajadores en de base y de confianza en relación a las labores que desempeñan, siendo los de confianza los que ejercen actos de autoridad.

con estudios de posgrado. Es decir, el cuerpo de servidores públicos que posee alguna formación universitaria es minoría de este gran universo de personas servidores públicos⁵.

El Presidente de la República desde su campaña, y ahora en funciones, planteó contar con un gobierno austero, lo que incluyó la disminución de sueldos y cancelación de plazas de mandos directivos; entre otras medidas. La Titular de la Secretaría de la Función Pública, difundió los resultados del recorte de personal de mando en el Poder Ejecutivo Federal durante 2019, el cual fue de 9 mil plazas, lo que representó ahorros por casi 5 mil millones de pesos⁶.

Las estrategias de austeridad se verán con mayor profundidad con la publicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana el pasado 19 de noviembre. Cabe puntualizar que dentro de estas 9 mil plazas está el 20% de personal de confianza, ya que como el mismo boletín señaló, no se cancelaron plazas de base. En este sentido, siguiendo con la lógica de la Ley en la materia fueron eliminados cargos de dirección y/o en su caso personas que ejercían atribuciones derivadas de una Ley y ejercían actos de autoridad.

La austeridad, es el resultado de presiones financieras, pero ésta no constituye una medida que se traduzca en una mejora administrativa⁷. Bajo este contexto, este artículo, pone énfasis en la necesidad de construir una administración pública más digna, profesional, eficaz y eficiente a efecto de rendir resultados, más aún en ésta nueva etapa de una nueva administración. Esto es, ir más allá de la austeridad a la efectividad gubernamental.

La importancia es mayor, tomando en cuenta los resultados del Censo aunado a la eliminación de las 9 mil plazas de confianza, lo que si bien se traduce en un ahorro, importante

5 Si bien es cierto que la escolaridad no es sinónimo de un adecuado desempeño, si da una orientación de los años de formación de una persona y la posibilidad que cuenta una organización para enfrentar problemas complejos.

6 Véase comunicado de la SFP en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/presenta-la-secretaria-irma-erendira-sandoval-logros-del-combate-a-la-corrupcion-y-la-austeridad-republicana?idiom=es>

7 Por cierto una medida por demás añeja típica de los ochenta, dentro del llamado Consenso de Washington.

serán los efectos y posibles medidas que al efecto tomaron las instituciones para cumplir con sus obligaciones ante el recorte. En este sentido, las obligaciones de las instituciones se vieron afectadas por el recorte, pero no tuvieron una disminución de facultades sino éstas siguieron. pero con menor personal⁸.

Las elecciones se ganan con estrategias, campaña y marketing; pero los gobiernos, se mantienen y funcionan por los resultados que den a través de sus burocracias. En este sentido, no pueden existir gobiernos exitosos sin que haya burocracias profesionales y con orientación al servicio. Los países que tienen desempeños económicos mediocres tienen la misma calidad de sus administraciones públicas. Un ejemplo muy ilustrativo, es el análisis realizado por Acemoglu y Robinson (2013), al comparar las ciudades de Nogales, México y Nogales, Estados Unidos. El análisis, muestra que a pesar de estar divididos por una frontera, hay diferencias abismales y concluyen que en mucho se debe a las instituciones que las gobiernan. La evidencia es contundente.

En la misma argumentación, véase los análisis que al efecto publica el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)⁹. El riesgo que puede caer el país es que la austeridad sea un fin en sí mismo y no un medio. Lo peor que puede suceder es pensar que con austeridad (a veces entendida como el no ejercicio de los recursos) pueda desembocar en una mejor funcionalidad. La austeridad genera ahorros, pero no se traducen en mejores gobiernos.

México ocupa el lugar número 36 de 43 países en materia de competitividad. Dentro de los 10 subíndices de la competitividad, el sistema político, el Estado de derecho y la calidad del gobierno son fundamentales para generar mejores posiciones¹⁰. Los tres factores son responsabilidad directa de las administraciones públicas en turno. En este caso, la actual administración tiene una gran

8 Un riesgo que pudo haberse dado fue pedir a personal de base realizar funciones de confianza, ante la baja de personal de éste último. Sin embargo, las consecuencias jurídicas pueden ser graves.

9 <http://imco.org.mx/indices/#!/memorandum-para-el-presidente-2018-2024/resultados-generales>

10 Ibid.

responsabilidad y reto en la materia. Es una oportunidad histórica. Cuenta con un alto bono electoral y se ha mantenido con altos índices de popularidad¹¹. Además, desde 1997 no había existido un gobierno que tuviera en la Cámara de Diputados, la mayoría necesaria para aprobar las reformas legales que el Ejecutivo determine. Esto se debe a la coalición formada por el grupo de partidos políticos aliados del Presidente en turno¹². En este sentido, el Ejecutivo cuenta con las condiciones necesarias para contar con un gobierno funcional y crear un andamiaje institucional, ético y orientado a resultados, en el que esté centrado su principal activo: el capital humano, puesto que no cuenta con un contrapeso político en la Cámara de Diputados, lo que trae reminiscencias del presidencialismo mexicano del siglo XX.

Es el momento de pasar del discurso de la austeridad a una mejora en la calidad de la administración pública ya que al momento de estar escribiendo el presente, en el discurso sigue prevaleciendo la austeridad por sí misma y el combate a la corrupción; entre otros¹³. Sin embargo, un gobierno austero no se convierte en un gobierno efectivo de inmediato, más aún cuando se elimina parte esencial del capital humano como se advirtió en el recorte de personal de confianza.

Al revisar los argumentos expresados por el Presidente de la República, menciona que con el combate a la corrupción, por ejemplo en la compra de medicamentos, éstos generarán los recursos suficientes y necesarios para poder atender los programas sociales¹⁴. En este sentido, vale la pena señalar que el combate a la corrupción no sólo se enfrenta con estas acciones, sino que necesariamente se requiere

11 Diversas encuestadoras han mantenido un índice promedio del 70%, un parámetro alto para un Presidente. Véase en *El Universal*, *El Financiero*, *Reforma*, etc.

12 Indudablemente este será un tema debatido, el de la representatividad de las minorías en el Congreso.

13 Véase las conferencias que todas las mañanas realiza el titular, en el que al momento no se ha referido a la necesidad de fortalecer el capital humano de su gobierno. Nota, este documento se terminó en diciembre de 2019. Ambos temas austeridad y combate a la corrupción, fueron parte de sus planteamientos de campaña.

14 Véase las conferencias matutinas donde reiteradamente menciona dicha cuestión.

modificaciones legales y del fortalecimiento y autonomía de las instituciones, además de valorar esquemas adecuados de financiamiento¹⁵. El tema va más allá de la voluntad personal y del ahorro¹⁶. Aún más. la realidad se transforma con acciones y políticas públicas, no por decreto o discurso.

A la fecha, no existe programa explícito que determine la necesidad de contar con un gobierno profesional y eficaz por parte del Ejecutivo¹⁷. Esta situación muestra la prioridad que tiene el tema para el gobierno, por lo que es necesario que desde diversos espacios, tales como es el caso de la academia. se ponga sobre la mesa el tema.

De no contar con un servicio profesional sólido y profesional que pueda ser funcional y cumplir las instrucciones del Titular del Ejecutivo, cualquier programa estará destinado a generar resultados insuficientes y a cosechar más frustraciones, lo que se traducirá en desconfianza en la democracia. Un gobierno ineficiente, genera un desarrollo ineficiente¹⁸. Esto hace un círculo vicioso que impide despegar el potencial del país. La apuesta –se reitera– va en el sentido de pasar del discurso de la austeridad al de la efectividad burocrática¹⁹.

México, es una de las 20 economías más grandes e importantes en el orbe. No obstante, de acuerdo a la OCDE, ocupa el último lugar de sus países miembros, pero también está por debajo de la media en relación con las cifras que emite el Foro Económico Mundial (WEFORUM). La corrupción, el crimen y el gobierno ineficiente, son las causales más comunes que impiden hacer negocios en el país²⁰. Un país que tiene este peso económico en el

15 Existe una clara tendencia a ir disminuyendo la autonomía de los órganos autónomos. Una especie de captura de baja intensidad, ya sea por presupuestos, nombramientos de personal, descrédito de sus funciones y argumentación de su efectividad; entre otros.

16 Véase el documento elaborado por la Red de Rendición de Cuentas – CIDE (2018).

17 El único programa que de manera tangencial toca el tema de la profesionalización fue el emitido por la Secretaría de la Función Pública el 30 de agosto de 2019., pero está dentro del marco del combate a la corrupción.

18 Nuevamente véase los análisis del IMCO y el texto de Acemoglu y Robinson (2013).

19 Actualmente el debate ya no debe centrarse en un Estado Benefactor o Mínimo, sino más bien que sea funcional.

20 <https://www.weforum.org/>

planeta, demanda acciones de gran calado, partiendo de diagnósticos sólidos y propuestas que tengan viabilidad.

La corrupción, la violencia y la funcionalidad y calidad de nuestra administración pública son factores detonadores y variables que de manera directa influyen en la calidad de administración pública como muestra la evidencia. El objetivo es que el gobierno cuente con un cuerpo profesional para mejorar el clima de confianza y el país sea un lugar más atractivo para la inversión, más aún si tomamos en cuenta el tamaño de la economía en el orbe y los retos que debe afrontar. La calidad del gobierno es importante.

Contar con personal que pueda ejecutar las estrategias del gobierno no es tarea sencilla, más aún en estos días. Ya lo dice K. Schwab (2017) fundador del Foro Económico Mundial, gobernar hoy en día es más difícil. Si esto es un hecho, gobernar sin contar con el talento adecuado es una tarea muy riesgosa. Cuando se apuesta a la lealtad sobre la capacidad, los riesgos son muy altos²¹ en un mundo que está enfrentando a lo que Schwab denomina “la Cuarta Revolución Industrial” que demanda de las personas nuevas capacidades, uso de la tecnología, respuestas a nuevas demandas, creatividad y una mayor flexibilidad para afrontar los problemas²². La lección es clara, los países que se marginen de esta transformación tendrán graves consecuencias, así como pensar en resolver los nuevos retos con viejas fórmulas. No es cuestión ideológica, es eminentemente técnica.

En este sentido, si bien ha gozado popularidad la austeridad implementada por el Ejecutivo, también lo es que ha generado que ciertas instituciones carezcan de presupuesto o estén debilitadas para ofrecer los servicios para los que están facultadas,²³ así como el hecho de que muchos cuadros con talento dejaron el gobierno mexicano,

21 Véase de nueva cuenta el diagnóstico y propuestas hechas por la Red de Rendición de Cuentas – CIDE. Op. Cit.

22 En estos tiempos vale la pena darle una leída al libro de Schwab (2017) da una muestra de las tendencias que el orbe va tomando.

23 Una muestra es las notas que al respecto han salido en medios con la falta de medicamentos en hospitales públicos, quejas en la falta de personal, falta de pagos y el más sonado la desaparición del seguro popular que ha generado un profundo debate pues la creación del ente que lo sustituya no está muy claras sus reglas de operación y posible efectividad.

ya sea por el recorte de plazas, baja salarial o por no formar parte de la nueva tendencia política que hoy gobierna²⁴. Los servidores públicos, tomando en cuenta los datos del Censo del INEGI, el gobierno federal cuenta aún con un bono demográfico importante, pues más del 40% del personal tiene entre 30 y 45 años.

La propuesta de este documento es que se diseñe e implemente una política en materia de capital humano para el Gobierno Federal para que le permita hacer frente a los retos que presenta, tomando en cuenta tres ejes: ética, técnica y gerencial.

La ética en el servicio público

La ética, *ethos* es la costumbre. Ésta se da de manera cotidiana y repetitiva en comportamientos mostrados por el servidor público. De tal manera, que, si buscamos una profunda transformación del servidor público, será necesario un cambio sobre todo actitudinal y de fondo. En las áreas de recursos humanos y en particular en las de capacitación, es bien sabido que poder implementar una nueva legislación, no basta con el conocimiento de la misma, sino que el servidor público debe concientizar su sentido, apropiarla y por supuesto aplicarla. No puede ser de otra manera, lo que conlleva un trabajo profundo. Va más allá de un decreto y la voluntad, lleva tiempo y sobre todo conocimiento del tema. Hay una máxima en esto: nadie hace el esfuerzo sino conoce el beneficio.

La actual administración tiene como encomienda, tanto desde campaña como discursos continuos, el abatir la corrupción, no importando sus consecuencias, efectos y personas a las que se les llegare a afectar. Recientemente, la Secretaría de la Función Pública dio a conocer los resultados de una investigación de un alto mando respecto a su declaración patrimonial, negando que hubiera existido conflictos de intereses con independencia de las notas y documentos expuestos por diversos periodistas. El tema fue y sigue fuertemente debatido en medios y redes

24 En el boletín de prensa que informa del recorte de las 9 mil plazas, no se abundó bajo qué criterios, parámetros y consecuencias se dio dicho recorte, aparenta más una lógica de recursos que una respuesta organizacional – funcional.

sociales, porque es precisamente uno de los temas que el Presidente ha señalado como prioritarios. Será importante estar atento a futuras investigaciones en la materia y sus resultados ya que serán temas que estarán en la agenda pública.

Por otra parte, desde el plano social la actual administración, ha tomado documentos diversos para guiar su actuación. Un ejemplo, es el texto de Alfonso Reyes: la Cartilla Moral²⁵. Si bien el lector puede o no coincidir con los planteamientos de Reyes, lo que puso en cuestionamiento al Estado laico, fue que su distribución se daría por parte de asociaciones religiosas, en particular de grupos evangélicos, quienes recibieron una concesión de operación en la radio por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)²⁶.

De tal forma el tema ético, moral y comportamental es reflejado en las diversas conferencias matutinas que da el Presidente, a veces usando calificaciones, juicios y múltiples citas, algunas cercanas al cristianismo²⁷.

Por otro lado, está la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), el cual destaca en algunos principios rectores, dentro de los cuales destacan:

- Honradez y honestidad
- No al gobierno rico con pueblo pobre
- Ética, libertad y confianza

Es importante que estos principios que están en el PND, son ahora el marco de actuación del Ejecutivo. En algunos casos, están más cercanos a la empatía, que a la competencia. Esta última, genera una tensión con la economía de mercado²⁸.

El PND no es un documento aislado, ni debe ser visto como un simple trámite administrativo, es de acuerdo a

25 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427152/CartillaMoral_.pdf

26 <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/inician-evangelicos-entrega-de-cartilla-moral-de-amlo>

27 Un hecho poco usual en los Presidentes de México que han citado textos de la Biblia.

28 Destaca que el anterior Secretario de Hacienda y Crédito Público haya declarado en ciertas redes sociales que el PND que presentaba el Titular del Ejecutivo difería al que su equipo tenía contemplado.

la Ley en la materia, el instrumento rector de la actividad que sostendrá el Poder Ejecutivo en los próximos años de gobierno.

Por otra parte, dentro del combate a la corrupción, destaca la creación desde la administración pasada del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). No obstante, al revisar los avances que éste ha tenido y su grado de implementación, se puede mencionar que ha sido lento y fragmentado. Un ejemplo de lo anterior, ha sido el Comité de Participación Ciudadana, que desde un inicio tuvo dificultades en la asignación de recursos, espacios, infraestructura lo que llevó en su momento a su Titular a hacer pública la escasez con la que estaban trabajando²⁹. En entrevista con uno de sus actuales miembros, señaló que muchos eventos a los que son invitados no cuentan con viáticos, por lo que ellos deben cubrirlos.

Aunado a lo anterior, se debe partir de la premisa que con la creación de leyes no se acaba con la corrupción, ésta ha sido una visión muy simplista. La legislación es una parte, pero si ésta no está reflejada en al menos cuatro variables: instituciones, personas, presupuesto y voluntad política, estará condenada al fracaso³⁰.

Por ello, la ética, al igual que una ley, debe estar acompañada de instituciones, presupuestos, personas y voluntad política. Si alguna de ellas falta, se queda en el espacio de la retórica y con pocas posibilidades de éxito; tal y como tantos intentos de instituciones que nacen condenadas al fracaso. Éste es uno de los peligros que hoy enfrenta el SNA y, a su vez, un verdadero combate a la corrupción.

La situación es aún más compleja si tomamos en cuenta la gestación del SNA, que en su creación estuvo fuertemente impulsada por parte de colectivos de la sociedad civil, académicos y fuerzas diversas ajenas al poder público. Cuando las iniciativas provienen desde la sociedad civil, al poder político –pareciera ser– le cuesta trabajo adoptarlas porque son vistas más como una imposición que como una

29 <https://www.economista.com.mx/politica/Peschard-La-sociedad-cumple-el-gobierno-no-20170610-0013.html>

30 Este es un ejemplo.

convicción³¹. Ahora, la participación de estas asociaciones o colectivos es más marginal y con menor eco en el discurso político³². Algunas de ellas son descalificadas, tanto a nivel institucional como personal, cuando los datos difieren de la argumentación oficial³³. Esto provoca un discurso diferenciado, que polariza al gobierno con aquellos sectores que difieren de sus cifras o métodos de actuación. El peligro es que puede caer es dar soluciones simples a problemas complejos.

La ética en el servicio público tiene que ver con la vocación de servicio y la cabal comprensión de que las funciones del Estado requieren de un entendimiento de la complejidad del aparato público. Lo ético tiene que ver también con dimensionar que la corrupción no se limita al uso inadecuado de recursos públicos en beneficio propio, sino que incluye –por ejemplo– en asumir funciones en las cuales se carece de las competencias necesarias para realizarlas, sabiendo que las consecuencias pueden ser desastrosas, no sólo por el costo del aprendizaje de las mismas, sino porque una decisión inadecuada puede generar un delito y faltas graves para la sociedad civil como para el servidor público.

Lo ético está cercano a la capacidad que tiene el servidor público para concientizar las alternativas que tiene enfrente. Y se refleja en las acciones que lleva a cabo previa decisión. Vale la pena señalar que una manera efectiva de disminuir la corrupción está en la adecuada fiscalización de la cuenta pública. Las instituciones que realizan esta labor deben ser cuidadas en no caer en la captura de los poderes políticos y formen parte de lo que se denomina como democracias capturadas. Una tendencia muy común en la región. La fiscalización es el contrapeso con el que cuenta una sociedad ante el desempeño del gobierno, al no contar con partidos políticos de oposición lo suficientemente fuertes para debatir con el gobierno en turno. Por ello, la

31 Véase el trabajo que al efecto realizaron Mexicanos Unidos Contra la Corrupción, IMCO, Red por la Rendición de Cuentas, Gesoc, Fundar, Transparencia Mexicana; ente muchas más.

32 Véase el número de referencias que el Presidente de la República hace respecto al SNA.

33 Uno de los elementos que pueden minar estos esfuerzos es cuando se usa un discurso que divide y polariza a la sociedad. Esto a la larga fomenta odio y mayor desigualdad.

importancia que ésta cumplen y que su labor abona a la confianza ciudadana³⁴.

No obstante, también en el tema de la ética está presente que no todas las conductas que puede fallar un servidor público son por corrupción, ya que el factor humano y el posible error pueden generar desviaciones. Esta situación debe ser abordada con detalle dado que cuando los servidores públicos por su cargo ejercen facultades de mando están expuestos a cometer errores, por lo que su desempeño debe ser valorado dentro de un contexto más amplio.

Como se puede observar, el componente ético es parte de la formación integral en la profesionalización del servidor público. No puede ser de otra manera, el reto está en dar cumplimiento al Estado laico tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40.

De la importancia de lo técnico

El gobierno desarrolla tareas muy complejas y de una alta especialización, donde concurren prácticamente todas las áreas del conocimiento. Retomando el censo del INEGI, muestra que el personal donde mayormente labora, se encuentra en las áreas de seguridad social, educación y energía. En estas tres grandes áreas del gobierno federal se concentra el 70% de los servidores públicos.

Las tres áreas son complejas y demandan destrezas técnicas particulares. Por experiencia personal, tomaré sólo la tercera, la energética. Los servidores públicos que laboran en dicha área, van desde la electricidad, hidrocarburos, energías renovables, nuclear, gas natural, gas L.P., entre otras. Cada una de estas materias deriva a su vez en múltiples especialidades que el país demanda preparar. Las especialidades que tan sólo en materia de hidrocarburos comprende múltiples disciplinas, en la que los servidores públicos se van formando a lo largo de muchos años, tomando en cuenta los grandes avances

34 Dentro del SNA está el Sistema Nacional de Fiscalización el cual debe ser cuidado y fortalecido por sus integrantes, tales como la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

tecnológicos que en la materia existen a nivel mundial. No es secreto alguno el costo que tiene la formación de estos especialistas que deben viajar a diversos países para contar con los últimos avances en la materia, como Noruega, Reino Unido, Francia, Finlandia entre otros, exigen el mayor rigor técnico-académico y en donde su campo de trabajo está en sectores muy focalizados y el vínculo con empresas de vanguardia en la materia son imperativos³⁵.

El Gobierno Mexicano debe cuidar al talento que ha formado a lo largo de varios años con un ambiente acorde a sus capacidades y responsabilidades. El costo en perderlo será muy alto y recuperarlo aún más.

Por otro lado, en materia de educación, que es el segundo rubro donde más servidores públicos trabajan, no se puede concebir una educación de vanguardia sin la formación del personal docente y administrativo responsable de la misma. Con ello vemos la necesidad de apostarle a las competencias técnicas en esta materia.

La voluntad política es necesaria, pero por sí sola insuficiente para que las cosas sucedan. Todo gobernante debe tener los expertos para poder tomar decisiones asertivas, indudablemente la opinión del experto muchas veces no va a coincidir con los tiempos políticos del gobernante, tampoco serán populares, pero dejar de escucharlos o desacreditarlos fragmenta la memoria institucional de un gobierno; entre otras consecuencias. Los expertos que el gobierno mexicano ha formado por años, a partir de su conocimiento, destreza y especialización son claves para su adecuado desempeño. Valdría la pena revisar de las 9 mil plazas que se cancelaron, cuantos expertos fueron desplazados. Fue una inversión que en su momento hizo el Estado Mexicano, y que muchos de ellos, posiblemente, no militaban en partido político alguno o formaban parte de una élite. Existen servidores públicos que han hecho

35 Con la aprobación de la Ley Federal de Austeridad Republicana, el no poder laborar en empresas vinculadas al trabajo que se realizaba en el gobierno generará una camisa de fuerza para este sector de profesionales, aunado a los sueldos que el sector ofrece muy superiores al del gobierno. Cabe señalar las salidas masivas que se dieron en instituciones como la Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos; entre otras, previas a la aprobación de esta Ley.

su carrera en las instituciones del Estado gracias a sus capacidades y su comportamiento institucional.

La situación anterior es ahora más compleja con la promulgación de la Ley Federal de Austeridad Republicana, pues ésta prohíbe hasta por 10 años el ejercicio de funciones de un ex servidor público que haya estado trabajando en áreas susceptibles a conflictos de interés³⁶. En las áreas donde se requiere altos niveles de especialidad, el gobierno mexicano debe tener mucho cuidado para cuidar el talento, retenerlo y fomentar su desarrollo³⁷. Es imperativa la necesidad de que haya una formación y actualización de los cuadros en la administración pública. Se podría esperar que con el ahorro que generó el recorte de 9 mil plazas de mando, el recurso podría ser destinado a mejorar las capacidades del personal que se queda a trabajar. Sin embargo, en el mismo comunicado de prensa, se señaló que sería destinado para otras prioridades sociales³⁸.

De tal forma que los recursos que se destinan para capacitación en el Poder Ejecutivo, ha provocado que en algunas instituciones que recibían servidores públicos para cursos de actualización, diplomados, haya caído la matrícula³⁹ y en algunos casos se hayan cancelado programas académicos. Es urgente generar vínculos más estrechos y duraderos entre la academia y el servicio público.

Asimismo, se confirma que la cancelación de plazas no parece haberse dado del diagnóstico previo organizacional-funcional, lo que provocó la cancelación de programas y sendas protestas. Esta situación se confirma con el análisis

36 Esta prohibición produjo un arduo debate en la Cámara de Diputados, aun en el mismo partido político del Presidente, ya que tomando en cuenta las experiencias internacionales no existe una prohibición de tantos años. Sólo es equiparable al número de años cuando se sanciona a un servidor público para ejercer cargos públicos.

37 Otra área en la que estuvo muy sonada en la prensa fue la del personal de la Comisión Bancaria y de Valores, cuya función es regular a la banca. Al dejar de prestar sus servicios, con esta Ley no tienen muchas opciones laborales, por ello las renunciaciones masivas que se dieron.

38 La estrategia mostrada por la actual administración es otorgar transferencias monetarias universales.

39 Un ejemplo fue que en 2019 no abrió el Diplomado en Dirección Estratégica en la Administración Pública por parte del ITAM, el cual estuvo impartándose de manera ininterrumpida por más de 20 años.

realizado por un documento del Senado de la República⁴⁰ que pone sobre la mesa la situación.

De la importancia de lo gerencial

Es indudable que el desempeño de los líderes que dirigen las instituciones y/o áreas de la organización son fundamentales para entender el comportamiento organizacional.

La evidencia es que el estilo de liderazgo decanta en los comportamientos de sus miembros generando patrones de comportamiento, así como desempeños organizacionales tal y como lo muestra en su reciente obra Villanueva (2019).⁴¹ Es un hecho que el líder cumple un parte esencial en el desempeño organizacional. Hoy por hoy, diversos estudios, tanto en el ámbito empresarial como público, señalan la imperiosa necesidad de contar con liderazgos basado en valores. El liderazgo es uno de los componentes clave en el desempeño organizacional.

De acuerdo al *CEO Genoma Project*, elaborado por la firma de liderazgo ghSmart, llevó a cabo la aplicación de 17,000 *assessments*, donde encontró hallazgos reveladores.

Ésta señala que dentro de los cuatro comportamientos que hacen la diferencia y son críticos para el desempeño de un líder, están: decidir con rapidez, compromiso con el impacto, adaptación proactiva y por último: ser confiables. Este último, es el más importante de los cuatro analizados por la firma. Nuevamente el tema de valores. Así, generar confianza es fundamental concluye este reporte publicado en la *Harvard Business Review*, Botelho (2017).

En la Universidad de Berkeley, Keltner (2016) señala que mientras más se escala en el nivel jerárquico, más se debe estar conectado consigo mismo, pues obliga a que los directivos se enfoquen en el autoconocimiento, así como en las prácticas denominadas *mindfulness*, que es la concentración y atención plena y sugiere practicar una serie de acciones para permanecer en contacto con la

40 Tomado del artículo publicado por el semanario Proceso: <https://www.proceso.com.mx/598318/en-la-4t-despidos-a-rajatabla-y-sin-diagnosticos>

41 Véase el libro de David Villanueva (2019).

realidad. Estas prácticas señala son esenciales para los líderes de las organizaciones.

En su momento, está también el exitoso libro de Zenger y Folkman (2002), quienes mostraron las cinco grandes competencias que un líder debe poseer: orientación a resultados, capacidad personal, liderar el cambio, habilidades interpersonales y carácter. Esta última, para los autores, por mucho, es la más importante incluso en una relación de 2 a 1 respecto a las demás. Recordemos que el carácter lo refieren, entre otro, a la capacidad de conocerse a uno mismo, dominarse, encauzar las reacciones y tener la capacidad de afrontar retos.

Además del mundo occidental, está la obra del autor indio, Keshvan Nair (1997). Este señalaba que el liderazgo debe tener un solo estándar de conducta, el cual debe ser coherente, tanto el comportamiento público como el privado. Además, que a efecto de poner en práctica dicho principio, debe entrenarse la conciencia, reducir los apegos, minimizar la opacidad, comprometerse con valores absolutos y tener espíritu de servicio. Este último, esencial para el servicio público, el cual es punto de partida y razón de ser del servidor público.

Podemos señalar que la calidad de liderazgo es fundamental para el desempeño ético de sus integrantes. Hay literatura diversa y muy sugerente en esta temática que bien podría desarrollarse a diversas posibilidades que, sin duda, contribuyen al desempeño de un buen gobierno.

Así, el buen gobierno hoy en día, no sólo se limita a dar resultados de manera eficaz y eficiente, como la gestión pública demandaba, sino que la forma de gobernar debe permitir que la sociedad tenga un adecuado desarrollo de sus capacidades en una sociedad abierta y los valores con los que se desempeñe sus gobernantes.

En este sentido, Uvalle señala: “De la consistencia de la gobernabilidad, depende la certidumbre en la sociedad, la confianza en las autoridades y la adhesión de los ciudadanos con el orden jurídico y político” (Uvalle, 2012: 36). Un buen gobierno, debe estar acompañado de una adecuada gobernabilidad, donde la ética pública guíe el actuar de los tomadores de decisiones y se refleje en una

mejor posición de México ante el mundo y contribuya a reconstruir el tejido social.

Conclusiones

El país demanda una profunda atención para poder detener la caída en las cifras de corrupción, disminuir la pobreza, un actuar ético, pero sobre todo la apuesta está en dignificar la labor del servidor público. Hoy, muchos de ellos ven con perplejidad lo que sucede derivado de presiones del gasto y se han convertido en el principal flanco de ataque, cuando es el activo más valioso del gobierno en los cuales debe apoyarse, y que tienen en sí la encomienda más elevada: el servicio del país. No todos los servidores públicos que colaboraron con administraciones militaban en los partidos políticos en el poder, sino que trabajan de manera institucional, silenciosa, son los que saben cómo se opera el cuarto de máquinas y han hecho del servicio público su vocación.

Reducir la burocracia mediante recortes, baja de sueldos y prestaciones, si bien es una medida políticamente atractiva, puede llegar a minar la funcionalidad de áreas estratégicas del gobierno, tema que empieza a ser señalado, y generar inestabilidad en el propio aparato público⁴²; más aún cuando se dan cortes bajo presiones financieras sin una lógica administrativa.

Como se ha dicho, la profesionalización del servidor público no debe estar sujeta a la arena política, es un tema técnico profesional de la gestión del servicio público. La propuesta presentada va en estos tres ejes: lo ético, lo gerencial y lo técnico. Asimismo, cualquier cambio en la legislación –se reitera– debe estar acompañado por **presupuesto, instituciones, capital humano y voluntad política.**

Cuando se revisan las experiencias en las mejores prácticas de servicios civiles en el mundo, se muestra la atención que los gobiernos ponen en su capital humano. Destacan las experiencias de los países miembros de la OCDE. De tal forma, el gobierno mexicano tiene una oportunidad

42 Mucho de esto lo habíamos advertido varios colegas en septiembre de 2018 en el análisis de los lineamientos de la austeridad republicana. Véase el texto completo en: <https://www.nexos.com.mx/?p=39405>

histórica para valorar su capital humano. Dejar de actuar será una medida lamentable.

El servicio público alcanzará el debido reconocimiento cuando se vea reflejado como un trabajo digno, en los tres ejes: lo ético, lo técnico y lo gerencial, en el que se incorporan personas con las competencias adecuadas con independencia de su postura política, cuando el servidor público sea visto como el aliado y no como el adversario, y cuente con la calidad moral para ocupar posiciones en el gobierno mexicano, pues existen muchos servidores públicos que con su talento pueden contribuir a materializar las expectativas ciudadanas.

Bibliografía

- Acemoglu y Robinson (2013), *Por qué fracasan los países*, Crítica, México.
- Botelho, et. al (2017). What sets successful CEOs apart. En *Harvard Business Review*. May-June 2017. HBR, USA.
- Casar, María Amparo (2015). México: Anatomía de la corrupción. CIDE-IMCO, México.
- IMCO (2015), *La corrupción en México. Transamos y no avanzamos*. Índice de Competitividad 2015. México.
- Keltner, Dachner (2016), *“The power paradox: how we gain and lose influence”* Penguin, USA.
- Nair, Keshvan (1997), *A Higher standard of leadership. Lessons from the life of Gandhi*. Berret-Koehler. USA.
- Red de Rendición de Cuentas-CIDE (2018), *Hacia una política nacional anticorrupción*. Bases para una discusión pública. México.
- Schwab, Klaus (2017). *La cuarta revolución industrial*. Debate, México.
- Uvalle, Ricatrdó et al (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. UNAM-IAPEM, México.
- Villanueva Lomelí, David (2019). *Abecedario del Liderazgo*. Conceptos clave para ejercerlo. IEXE, México.
- Zenger & Folkman (2002). *The extraordinary leader*. Mc Graw Hill. USA.

El régimen jurídico de la profesionalización del sector público

Carlos F. Matute González

Resumen: La profesionalización abarca aspectos técnicos y valorativos que se complementan en la función pública y que tienen por objeto lograr la actuación eficaz y eficiente de las organizaciones públicas y aumentar la confianza de la ciudadanía en las mismas.

La lealtad como valor de la función pública está ligada a la consecución del interés colectivo que no es únicamente mayoritario y debe incluir los intereses de los grupos minoritarios como sustrato para la generación y trascendencia de una sociedad armónica y solidaria.

Los retos jurídicos en la función pública es obtener un equilibrio entre los principios del derecho administrativo y burocrático, entre la estabilidad en el empleo y la disciplina, lealtad, honestidad y compromiso, así como entre la profesionalización de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales.

Palabras clave: Función pública, derecho administrativo, organizaciones públicas.

The legal regime of professionalization of the public sector

Abstract: Professionalization encompasses technical and evaluative aspects that complement each other in the public function and which aim to achieve the effective and efficient

performance of public organizations and increase the confidence of citizens in them.

Loyalty as a value of the public function is linked to the achievement of the collective interest that is not only majority and must include the interests of minority groups as a substrate for the generation and transcendence of a harmonious and solidary society.

The legal challenges in the public service is to obtain a balance between the principles of administrative and bureaucratic law, between stability in employment and discipline, loyalty, honesty and commitment, as well as between the professionalization of governmental and non-governmental public entities.

Keywords: Public function, administrative law, public organizations

Fecha de recepción del artículo: 24-enero-2020

Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

Este artículo pretende exponer las razones jurídico-estructurales en las organizaciones dedicadas a la gestión pública –desde el enfoque de las ramas del derecho administrativo y burocrático–, de la existencia de una multiplicidad de normatividad aplicable a los servicios profesionales de carrera, que explican el desarrollo paralelo, pero diferenciado de cada uno de ellos, y los resultados inconsistentes con poca penetración en el desempeño de la función pública¹.

María del Carmen Pardo² hace un recorrido de la tradición al cambio en el proceso de profesionalización del servicio público que condujo a la promulgación en 2003 de la Ley

1 Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de carrera en el Estado Federal”, México, 2013.

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf

2 María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre 2005, pp. 599-634

de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), que esencialmente sólo regula el aparato centralizado, a las dependencias del Ejecutivo Federal, lo que se conoce como sector público restringido, propio de un Estado liberal, sin incluir directamente a las entidades de la administración descentralizada, y excluye a los que cuentan con el mayor número de servidores públicos como son los policías, militares, maestros, médicos y diplomáticos.³

La ley mencionada establece:

“Artículo 1.- 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.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.”

El impacto de esta Ley es reducido por el ámbito de su aplicación. Sin embargo, contrasta con la creación y consolidación de un aparato administrativo-organizacional y normativo- muy importante que ha sido impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Este aparato ha sido modelo para la modernización e implantación de diversos servicios profesionales de carrera en entidades públicas gubernamentales y no gubernamentales. De hecho, la Auditoría Superior de la Federación ha procedido a su revisión y evaluación, buscando mejorar en las primeras décadas del siglo XXI.

En este aparato, en principio, la designación de los servidores públicos en el Poder Ejecutivo, corresponde a su

3 Incluso hay una exclusión expresa del derecho burocrático a determinados tipos de servidores públicos conforme a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.”

titular y los nombramientos en la administración pública federal son emitidos en forma libre y discrecional con base en el criterio de identidad política o lealtad en términos de lo dispuesto en la Constitución:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

.....

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Sin embargo, esta facultad está acotada, como lo señala la parte final del artículo citado. Esta limitación se ha expresado a través de cuatro vías jurídicas:

- a) La evolución del derecho burocrático,
- b) La implantación de servicios profesionales de carrera;
- c) El otorgamiento de autonomías constitucionales a entidades públicas, y
- d) La expansión de métodos de gestión privada al ámbito público.

Estas vías han abonado a la evolución de la profesionalización que tiene sus orígenes en la defensa de los derechos a la estabilidad en el empleo del servidor público, que no era considerado trabajador en razón a que su patrón no era poseedor de medios de producción en el sentido clásico del derecho laboral, y a la creación de un servicio civil con base en los conocimientos técnicos y principios de disciplina, lealtad, honestidad y compromiso.

En estos dos procesos históricos, la defensa de derechos y el servicio civil, la expedición del Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938 y la fundación del Instituto Nacional de Administración Pública en 1955 son hechos relevantes, que visibilizan el dilema entre la profesionalización y los derechos laborales.

Esta “confrontación teórica” proviene de la naturaleza de la función pública, que tiene dos regímenes jurídicos derivados de las relaciones que originan los nombramientos:

1. uno de índole administrativo orientado por la eficiencia, eficacia, honestidad y lealtad al interés colectivo, y
2. otro protector de los derechos individuales y colectivos de los servidores públicos frente a la organización que los contrata en una condición de subordinación mediante el pago de un salario.

Existen también otras dos vías, relacionadas con las teorías del Estado Constitucional de Derecho y la nueva gestión pública; primera, el otorgamiento de autonomías constitucionales materializado en la llamada “privatización” del servicio público, aparecen como antecedentes de estas vías la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) que en 1965 diagnosticó una excesiva centralización en el proceso de toma de decisiones, que condujo a una administración lenta e ineficaz y a la inadecuación del perfil del puesto con la capacidad de los funcionarios designados, pero que, paradójicamente, condujo a un impulso centralizador que fracasó en 1982. Segunda, esta situación que justificó el surgimiento y consolidación del proyecto modernizador del llamado neoliberalismo, que impulsó la profesionalización desde diversas perspectivas, abarcando la mayoría de los sectores como la educación, la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, entre otros.

Las cuatro vías jurídicas evolucionaron paralelamente, en forma complementaria, pero privilegiando enfoques contradictorios que multiplicaron la normatividad, los programas de gobierno vinculados con la mejora de la función pública y los servicios públicos, los procesos de capacitación y profesionalización en la Administración Pública Federal y los entes públicos no gubernamentales, como los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos autónomos constitucionales, los que aparecieron a partir de los años noventa del siglo pasado.

En este contexto, se inscribe la reforma constitucional al régimen de responsabilidades de los servidores públicos⁴ y a la contratación pública y la jurisprudencia relevante del I/96 que declara inconstitucional el artículo 1 de la Ley del ISSSTE, emitida en febrero de 1996; la cual determina que los trabajadores de las entidades de la administración pública descentralizada se rigen por las relaciones de trabajo del Apartado A del artículo 123 y no por el Apartado B que era el que regulaba las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.⁵

Las instancias del Ejecutivo Federal responsables directas de estos procesos han sido las dependencias globalizadoras, que han variado en el tiempo en estructura y competencias,⁶ y la profundización de esta estrategia comenzó con la aprobación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP 1995-2000) en el que se planteó como eje de acción prioritario la dignificación, profesionalización y ética del servidor público y se proyectó la creación del servicio profesional de carrera con base en la evaluación de resultados de los servidores públicos y las instituciones.

En los hechos, la estrategia de reordenamiento del sector público, en lo interno, significó la búsqueda de una mayor congruencia entre los perfiles de puestos y las capacidades de las personas que eran nombradas para ocuparlos, una retabulación y homogeneidad de plazas y prestaciones, la

4 Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988. En esta obra se consigna la justificación y propósitos de la profesionalización de la función pública que suprimió ideológica y jurídicamente la diferencia entre funcionario y empleado público, para subsumirlos en el concepto de servidor público. Hay que señalar que el sistema jurídico público conserva en algunas materias y para atribuir derechos y obligaciones esta diferencia.

5 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o.DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

Tesis: P./J. 1/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 200199, 19 de 19, Pleno, Tomo III, Febrero de 1996, Pag. 52, Jurisprudencia (Laboral, Constitucional).

6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto (desaparecida) y la Secretaría de la Función Pública (antecedida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).

implantación de un sistema de evaluación del desempeño y la promulgación de la LSPCAPF.

En lo externo, el proceso de profesionalización se reflejó en la desincorporación de empresas públicas (adelgazamiento), la concesión y subrogación de servicios públicos (privatización de la gestión de lo público), la creación de órganos constitucionales autónomos, el otorgamiento de mayor autonomía a las entidades de la administración pública federal, el fortalecimiento de la independencia judicial y legislativa, así como la reducción o limitación de los monopolios estatales⁷.

De todo esto, se puede afirmar que la normatividad relacionada con la profesionalización de la función pública se clasifica en dos apartados:

- a) aquella referida directamente a la Administración Pública Federal (APF) vinculada con el Poder Ejecutivo, y
- b) aquella que regula el desarrollo objetivo y adecuado de las entidades públicas no gubernamentales o semigubernamentales.⁸

La normatividad puede ser impuesta por el legislador (como sucede con las dependencias de la APF) o proveniente de la facultad de autorregulación derivada de la autonomía administrativa de las entidades de la APF o la autonomía de gestión concedida directamente por la constitución, como sucede en el caso de los organismos constitucionales autónomos, las empresas productivas del Estado y

7 Sergio Valls Hernández y Carlos F. Matute González, “Las Personas Gubernamentales”, *Nuevo Derecho Administrativo*, 5ª. ed. México, Porrúa, 2018, pp.405-475. La Nueva Paraestatalidad. Este concepto considera la creación de una estructura con mayor autonomía respecto al Ejecutivo que asumen funciones del Estado para mejorar la eficiencia y oportunidad en la prestación de servicios públicos o ejercicio de la autoridad.

8 Los entes públicos semigubernamentales son aquellos que mantienen cierta relación con el Ejecutivo Federal, pero gozan de mayor autonomía con respecto a este en comparación con las entidades de la APF como las empresas productivas del Estado, las instituciones de educación superior que gozan autonomía de la constitución, las asociaciones civiles apoyadas presupuestalmente, los tribunales administrativos y de la administración, entre otros. Matute, C. (22 de octubre de 2016) Los nuevos paradigmas de lo paraestatal, La Crónica de Hoy <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/991166.html>

sus filiales y los tribunales administrativos o las leyes administrativas especializadas.

La ampliación del concepto de función pública, que es concomitante a la definición cada vez más inclusiva de servidor público y a la corresponsabilidad de los particulares contratistas, subrogados o concesionarios, ha aumentado la complejidad de la normatividad de la materia. Los principios de la función pública desbordan lo estatal, lo que es evidente en la materia de transparencia que incorpora la definición de sujetos obligados que abarca a los particulares que ejercen actos de autoridad.

Las cuatro vías jurídicas identificadas mencionadas se confunden en la realidad, el ciudadano no las identifica con claridad y, además, se condicionan mutuamente. Por ejemplo, cualquier efecto en el régimen laboral afecta al administrativo y viceversa. Las estrategias de profesionalización, políticas de remuneración, así como los procesos de reclutamiento, selección, promoción o separación del empleo público se reflejan también en las estrategias de recursos humanos de los entes públicos no gubernamentales. Estos entes, por ejemplo, atraen a los servidores públicos que trabajan en las entidades supervisoras de servicios públicos a las agencias supervisadas ofreciendo mejores condiciones y prestaciones laborales.

El régimen jurídico de la profesionalización del sector público gubernamental es abierto y expuesto a tres racionalidades internas aparentemente contrapuestas:

- a) la exigencia de mayor capacidad de los servidores públicos (servicio profesional de carrera),
- b) las aspiraciones de estabilidad, protección y promoción en el empleo (prestaciones laborales), y
- c) el compromiso con el interés colectivo de las personas dedicadas a la función pública (lealtad al proyecto gubernamental).

Además, el régimen referido está condicionado por la existencia de una competencia por los recursos humanos profesionales de gestores privados de lo público, debido a los elevados costos de la nómina (incluida la seguridad social) que precariza el empleo público, presionando

hacia esquemas de contratación por honorarios o a la proliferación de esquemas de subcontratación de servicios (vigilancia, limpieza, jardinería, mantenimiento, impresiones, entre otros), un factor importante de esta competencia es la escasez de cuadros suficientes para ocupar los puestos que requieren de capacidades técnicas altamente especializadas (sectores financiero, energético, medio ambiental, salud, educación superior, ingeniería, tecnología y un largo etcétera).

Una situación similar sucede respecto a la regulación de la función pública que ha aumentado su extensión y complejidad. Una definición tradicional es que forma un “conjunto de arreglos institucionales comprendidos por normas, estructuras, pautas, procesos, cultura y práctica que remite a una gestión adecuada de los recursos humanos que están al servicio de la administración pública, con aplicación en cualquier realidad nacional o institucional”⁹.

Este concepto es restrictivo si tomamos en cuenta su tendencia a su desdoblamiento que se refleja en el artículo 64, numeral 1, párrafo segundo de la Constitución Política de la Ciudad de México en la forma siguiente:

“Para efectos del presente título y de la determinación e imposición de responsabilidades, se reputarán personas servidoras públicas de la Ciudad de México, los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los integrantes de las alcaldías, los miembros de los organismos autónomos y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo, función, mandato o comisión de cualquier naturaleza ante éstos; así como las personas que ejerzan actos de autoridad, recursos públicos o contraten con entes públicos la ejecución de obra o servicios públicos, de adquisiciones, de subrogación de funciones o reciban concesiones”¹⁰.

9 Gregorio Montero Montero, “La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública”, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012, pp 25-38.

10 Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), 5 de febrero de 2017 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Ciudad-de-Mexico/Constitucion-Politica-de-la-CDMX>

Esta definición de 2015 permite concluir que la función pública incluye a cualquier persona que desempeñe un cargo público por honorarios o cualquier otra forma jurídica de contratación y los particulares vinculados directa e indirectamente con la gestión pública de los órganos estatales.

El orden jurídico federal es más restrictivo, pero más amplio con respecto al de 1982, puesto que incorpora en el régimen de responsabilidades públicas a los particulares relacionados con faltas graves cometidas por servidores públicos en términos de la reforma constitucional del 2015 al Título Cuarto de la Constitución¹¹.

La consecuencia jurídica de esta ampliación es que las políticas de integridad a que se refiere el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹², en el futuro inmediato, dejen de ser un incentivo para los particulares contratistas o concesionarios de la administración federal para convertirse en obligaciones jurídicas exigibles.

También es deseable que las personas que manejan recursos públicos o ejerzan algún tipo de autoridad sean incluidas en la presentación de las declaraciones patrimoniales e intereses, como ya sucede en el régimen jurídico constitucional de la Ciudad de México, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo citado con anterioridad:

“Toda persona servidora pública –incluye a particulares la definición del párrafo anterior– tendrá la obligación de presentar y comprobar de manera oportuna y veraz las declaraciones sobre su situación patrimonial, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sus posibles conflictos de interés, que serán publicadas en los términos que determinen las leyes generales y locales respectivas bajo los principios de

11 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

12 Ley General de Responsabilidades Administrativas. Consultada 20 de enero de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf

transparencia, máxima publicidad y protección de datos personales”¹³.

Esta circunstancia plantea retos relacionados con la generación de una normatividad que logre un justo equilibrio entre los dos aspectos originales de toda función pública: las capacidades técnicas de las personas en relación con el puesto y los derechos laborales individuales y colectivos. Además, la extensión de los modelos de profesionalización de las entidades públicas gubernamentales a las no gubernamentales.

Las preguntas básicas a resolver en la normatividad son: ¿Cómo lograr la justicia mínima contenida en el principio de a igual trabajo corresponde igual salario entre los trabajadores de base de una dependencia o entidad y los trabajadores de una empresa que subcontrata los servicios de aquellas? ¿Cómo homologar los puestos y tabuladores de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales? ¿Cómo garantizar la profesionalización de todas las personas que contribuyen a la gestión de lo público desde empresas privadas? ¿Cómo generar la transparencia en la gestión privada de lo público? ¿Cómo establecer mecanismos de control eficaces en los particulares que ejercen autoridad o recursos públicos sin incurrir en un excesivo centralismo o una laxitud extrema basada en la autorregulación?

Estos cuestionamientos marcan el punto de arranque de un escenario futuro cuya complejidad puede ocasionar que la respuesta gubernamental sea la retracción a espacios de certidumbre que aumente el control centralizado, en perjuicio de la eficiencia y el cumplimiento de la exigencia social de una gestión pública con base en resultados.

La relación jurídica de servicio público en si misma es compleja toda vez que parte de un dilema contenido en su definición que incorpora dos planos distintos:

- a) Administrativo
- b) Laboral

13 CPCDMX. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Ciudad-de-Mexico/Constitucion-Politica-de-la-CDMX>, consultada el 21 de enero de 2020.

El primero conduce a la regulación del régimen de responsabilidades que consiste, en esencia, en la sanción en que puede incurrir una persona servidora pública debido a la acción u omisión en el ejercicio del cargo o en la función encomendada como resultado del nombramiento directo, la contratación indirecta, el manejo de recursos presupuestales o el ejercicio de autoridad.

Este régimen tiene cuatro aspectos contenidos en la constitución política:

- a) Administrativo (art. 109, fr. III),¹⁴
- b) Político (arts. 109, fr. I y 110)¹⁵

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Artículo. 109...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control

15 CPEUM. Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos... Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpadó.”

- c) Penal (arts. 109 fr. II y 111, juicio de procedencia)¹⁶
 y
 d) Civil (art. 111)¹⁷.

Las cuatro responsabilidades referidas no son excluyentes y un mismo hecho puede ser el origen de cualquiera de ellas, y una persona puede ser sancionada por la misma conducta con la inhabilitación administrativa, la condena en un juicio político ante un órgano de representación ciudadana, la privación de la libertad debido a la comisión de un delito y al pago de daños y perjuicio por el ilícito que afecte el patrimonio de las personas por una falta, en los términos siguientes:

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”¹⁸.

En ese sentido, aunque el régimen de responsabilidades tiene su origen en el orden constitucional se extiende en legislaciones secundarias de distinta naturaleza y complejidad.

La administrativa, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La política, en la Ley Federal de Responsabilidades de 1982 en la parte que no ha sido derogada, que sólo procede contra los servidores públicos señalados expresamente en las constituciones políticas.

16 CPEUM. Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado”.

17 CPEUM Artículo 111. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

18 Artículo 109 de la CPEUM.

La penal en la legislación de la materia tanto la federal como la local, previa declaratoria de procedencia emitida en un juicio seguido ante la Cámara de Diputados con respecto a determinados servidores públicos.

La civil en la legislación de la materia tanto la federal como la local, sin que haya necesidad de llevar a cabo ningún juicio de procedencia, ni se opone a ningún fuero constitucional.

El segundo enfoque referido a lo laboral, conduce a la garantía de los derechos laborales de las personas servidoras públicas, quienes deben gozar de prestaciones mínimas y estabilidad en el empleo, como sucede con cualquier individuo que necesita trabajar para allegarse recursos para gozar de una vida digna durante su etapa activa y en el retiro o jubilación.

El régimen se divide en dos grandes regulaciones aplicables al servicio público:

- a) El apartado A del artículo 123 constitucional, que protege a cualquier persona que entabla una relación de trabajo, es decir, subordinada a cambio de un emolumento.
- b) El apartado B del artículo 123 constitucional, que exceptúa del régimen general a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión con una protección amplia y otra restringida. La primera es el régimen general a este tipo de trabajadores y la segunda corresponde a los miembros de las fuerzas armadas y policiales, que no tienen derecho a la estabilidad en el empleo. Adicionalmente, se establece un régimen especial para las instituciones financieras que integran la administración pública federal, en la fracción XIII bis.

Esta distinción aparentemente es sencilla, pero en la práctica resulta todo lo contrario en razón de que los legisladores de la materia han sido inconsistentes en la definición de los sujetos incorporados al Apartado B y a que la interpretación de Poderes de la Unión que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación excluyó de esta definición a la administración pública paraestatal, puesto que si bien está subordinada al Poder Ejecutivo, no

participa de su personalidad, debido a que las entidades tienen personalidad jurídica propia y son patronos por sí mismas frente a los servidores públicos que colaboran en éstas.

Lo anterior, genera la multiplicidad de regímenes jurídicos laborales aplicables puesto que la interpretación mencionada en el párrafo anterior se emitió en 1996¹⁹, y las entidades entablaron relaciones individuales, colectivas y cotizaron a la seguridad social conforme a la legislación vigente sin tomar en cuenta la jurisprudencia.

Además, hay entes públicos no gubernamentales con regímenes especiales como el Instituto Nacional Electoral cuyo tribunal en materia laboral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial cuenta con comisiones sustanciadoras propias, las controversias del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se resuelven, hasta su próxima desaparición, en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, entre otros casos.

Este fenómeno jurídico ocasiona que el régimen laboral que aplica al servicio público de los entes públicos gubernamentales deba revisarse en forma casuística para identificar la legislación aplicable y debido a que también se incluye en las condiciones generales o contratos colectivos de trabajo (ambas figuras tienen diferencias sustanciales) y el régimen de seguridad social también varía dependiendo de con que institución se haya cotizado.

Esta circunstancia legal y jurisprudencial debe considerar el tipo de trabajador (base-confianza), de contratación (eventual-permanente) y de subcontratación (actividades secundarias o sustanciales), así como la simulación de la relación laboral como es la contratación por honorarios asimilados a salarios, Lo mismo ocurre en servicios profesionales en la que se cumple con un horario y el trabajo se desempeña bajo la dirección de un patrón o la subdeclaración del ingreso del trabajador, que en el ISSSTE es una práctica legalizada en la medida que el salario básico, sin incluir compensaciones, es el que se emplea

19 Sergio Valls Hernández y Carlos F Matute González, "El sector público y el derecho administrativo". *Nuevo derecho administrativo*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2018, pp. 227-235.

como base de cotización en las cuotas obrero-patronales, lo que afecta significativamente a los trabajadores en el retiro o la jubilación.

La complejidad de ambos regímenes y de las relaciones entre sí aumenta por hechos jurídicos consistentes en que la relación administrativa abarca a cualquier persona que desempeña un cargo, puesto o comisión de cualquier naturaleza desde altos mandos hasta operativos y en que como efecto de la relación laboral, la protección es profundamente diferenciada a los diversos servidores públicos, que va de la situación de alta estabilidad en el empleo como para los trabajadores de base sindicalizados, hasta el nulo derecho a la permanencia del funcionario de los mandos altos.

Esta enorme complejidad impide obtener conclusiones contundentes sobre la relación entre el enfoque administrativo y el laboral en la función pública, puesto que se requiere un análisis casuístico para determinar el derecho aplicable y, en su caso, identificar el riesgo para el ente público o el servidor público/trabajador en el supuesto de que surjan eventuales conflictos.

Lo anterior genera distorsiones desde el punto de vista organizacional, e injusticias, desde la perspectiva del trabajador., Ambas situaciones son legítimas y defendibles ante tribunales de distinta naturaleza (laborales o administrativos),pero afectan el desarrollo de una función pública adecuada y presenta retos jurídico-administrativos que deben resolver para conseguir que la función pública resulte más comprometida con el interés colectivo y sea más eficiente y eficaz en la consecución de los resultados esperados por la ciudadanía.

La relación entre ambas relaciones se puede analizar con un sistema de gradación entre dos principios jurídicos opuestos:

- a) Lealtad y compromiso con el interés colectivo y disponibilidad a acatar las instrucciones del superior jerárquico, incluso la separación del cargo, y
- b) Estabilidad en el empleo y defensa de los derechos laborales, que implica anteponer el interés

individual o colectivo de los trabajadores frente a los objetivos planteados por la organización.

Ninguno de estos principios se presenta en forma absoluta en la realidad jurídica. En cada caso, ambos se oponen como extremos -tesis-antítesis- en una relación dialéctica que exige una síntesis en el que el grado de aplicación varía. En ocasiones prevalecen los principios de la relación administrativa a los que se sujeta la función pública y en otras la protección del trabajador.

En ese tenor de ideas, se puede afirmar que en un servidor público de confianza de designación política que no se sujeta al servicio profesional de carrera no tiene estabilidad en el empleo, ni derecho a indemnización por la separación en el cargo, está sujeto a la voluntad del superior jerárquico en la continuidad de la función y, por lo tanto, el único efecto de su renuncia o despido es de índole política-administrativa que puede afectar o beneficiar al proyecto de gobierno o dirección de una organización.

En el opuesto, se encuentra un servidor público, trabajador de base, que realiza actividades operativas, no clasificables de confianza en los términos de la ley laboral o la burocrática y, por lo tanto, su separación en el cargo exige que se demuestre una causal de despido en términos formales y ante la representación sindical, incluso cuando se ha acreditado una falta administrativa por otro medio jurídico.

En supuestos intermedios, con diverso grado de aplicación del régimen administrativo, con mayor estabilidad en el empleo con respecto al servidor público de alto rango, se ubica el trabajador de confianza que forma parte de servicio profesional de carrera que goza de cierta estabilidad en el empleo en virtud de que el subsistema de separación exige requisitos para su procedencia y la violación de los mismos puede dar origen al derecho a la reinstalación.

Otro caso es el que corresponde a los miembros de las fuerzas armadas o una corporación policiaca que en el supuesto de una separación injustificada del empleo tienen derecho a una indemnización, más no así a la reinstalación en el cargo.

La gama de posibilidades es amplia e involucra a dos conjuntos de normas (leyes y decisiones jurisprudenciales) con principios rectores opuestos.

El enfoque laboral privilegia la vida digna del trabajador, la estabilidad en el empleo y la garantía de un retiro adecuado y el administrativo los principios “de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”²⁰, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la LGRA que adicionalmente contiene directrices de conducta.

En cuanto a la profesionalización sucede un fenómeno similar. La profesionalización, desde un punto de vista restringido, consiste en “armonizar los principios de eficacia, eficiencia, mérito, igualdad, imparcialidad, como forma de alcanzar la democratización plena de la administración pública; además, procura garantizar con ello la no patrimonialización y el grado necesario de independencia e imparcialidad para su apropiado funcionamiento en razón del interés público.”²¹

Este concepto expuesto en el documento del CLAD tiene un contenido técnico-legal-racional, que se funda en el supuesto de objetividad en el funcionamiento del aparato a disposición de los políticos, siempre y cuando éstos respeten los mínimos de los valores occidentales resumidos en la búsqueda permanente de la igualdad formal y sustancial de las personas en una sociedad, y el rechazo a la apropiación de este aparato por un partido, movimiento o líder. Sin embargo, sólo hace referencia a la administración pública que originalmente es aquella subordinada al Poder Ejecutivo.

Además, hay que señalar que en la noción contemporánea vigente de profesionalización, es decir, lo que se espera de un servidor público que cumple con los principios mínimos de eficiencia, es que le sea habitual el uso habitual de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) como herramientas en la atención de las demandas ciudadanas.

20 Ley General de Responsabilidades Administrativas http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf

21 Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003. CLAD.

La función pública que no asume a las TICs como instrumento de gestión y transparencia real en los diversos aspectos en el manejo de los recursos humanos, en específico, en los subsistemas de los servicios profesionales de carrera, sobre todo en la capacitación, que en muchas ocasiones debe ser a distancia, pierde ventajas comparativas significativas y genera amplios espacios para la ineficiencia e ineficacia administrativas.

La profesionalización de los entes públicos gubernamentales (AP) y no gubernamentales tiene dos aspectos:

- a) El respeto irrestricto a los principios contenidos en las leyes de responsabilidad en los distintos ordenamientos jurídicos, códigos de ética, códigos de conducta, protocolos de actuación o reglas de integridad de los diversos entes públicos gubernamentales, no gubernamentales y semigubernamentales.

Esta vertiente axiológica reclama integridad de los integrantes de la función pública con base en reglas y procedimientos homogéneos que garanticen un comportamiento comprometido con la misión y visión de la organización pública, que en sociedades como la nuestra necesariamente deben orientarse a la superación de la desigualdad social.

Además, la función pública debe someterse en su actuación al principio de legalidad –soporte mínimo de la garantía contra lo autoritario–, pero con un enfoque de respeto a los derechos humanos en términos del párrafo tercero del artículo primero de la constitución política²².

- b) El cumplimiento cabal de la competencia, mandato o encargo atribuido a un servidor público, sin importar el título jurídico con el que asume esa categoría, con base en las capacidades técnicas necesarias para el desempeño del perfil de puesto

22 CPEUM Art. 1º ...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

correspondiente, medible a través de indicadores de desempeño personal o institucional.

Max Weber, en su clásico libro “El Político y el Científico”²³, distingue entre dos funciones sociales: la primera tiene como misión conducir y convencer, la segunda investigar y explicar. El servidor público debe reunir ambos rasgos.

Para tal efecto, el conocimiento técnico y el comportamiento racional se convierten en uno de los fundamentos de la función y organización de la burocracia (ahora ente público gubernamental o no gubernamental), que parte de la profesionalización para ser más efectiva y eficiente en las atribuciones que la Constitución, las leyes y el gobierno le asignan. Los particulares que asumen el ejercicio de autoridad o manejan recursos públicos están sometidos a principios similares de actuación a los que se aplican a las personas contratadas o nombradas dentro de una organización estatal.

El servidor público, que es el elemento humano que integra a los aparatos administrativos del Estado (gubernamentales o no gubernamentales) en una democracia, es el responsable de que se cumpla la expresión de la voluntad política en las urnas, que permite que la integración de un gobierno cuente con un instrumento profesional para realizar los compromisos de campaña y coadyuvar en el ejercicio de la autoridad, la prestación de servicios públicos y el desarrollo económico.

En ese sentido, el primer objetivo de la gestión eficiente de los recursos humanos en un ente público es que esté orientado al cumplimiento de los fines de la organización en la que laboran, tomando en consideración el énfasis que ponen los cuadros dirigentes a la labor de gobernar. Un concesionario, prestador de servicios subrogados o contratista no puede sustraerse a este compromiso.

Un profesional del servicio público en una democracia debe estar subordinado al proyecto de la mayoría, sin excluir a las expresiones políticas minoritarias ni afectar los

23 Max Weber, *El político y el científico*, 5ª edición, Madrid Alianza, Editorial, 1979.

derechos humanos de las personas. El compromiso con el interés público es más amplio que las circunstancias específicas.

En un Estado autoritario, el interés público es definido por el líder o el gobierno, sin participación real de los poderes legislativo o judicial, los partidos políticos o las organizaciones de la sociedad civil. En cambio, en un Estado democrático con una vida política plural su contenido se determina mediante mecanismos de generación de consenso social o por medio del debate racional abierto y público.

Uno de los logros más relevantes en esta materia fue la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito, en beneficio de la sociedad.

El gobierno 2019-2024 no es ajeno a este propósito e incorpora, por una parte, la participación ciudadana y, por otra, el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública” y convierte a los servidores públicos de todos los niveles en representantes de la voluntad popular (sic), que al mismo tiempo están obligados a recurrir a la razón.

En sintonía a los gobiernos anteriores, señala que es necesario superar las inconsistencias y consolidar la operación del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y órganos desconcentrados. Hay que señalar que ni en la ley de la materia, ni tampoco en el programa mencionado con anterioridad no se hace referencia explícita a los organismos públicos descentralizados. Eso es lo destacable de instituciones públicas que, desde los ochenta, han desarrollado servicios sin estar obligados por la Ley mediante procesos de autorregulación inducidos por las dependencias globalizadoras.

La articulación de una política de desarrollo de capital humano en el sector público es esencial para la profesionalización del mismo a partir de dos ejes: primero, la eficacia y eficiencia y, segundo, la confianza de la ciudadanía en el aparato gubernamental. El último aspecto fue subordinado al primero en los últimos dos sexenios.

En ese tenor de ideas, la recuperación de la confianza de la ciudadanía y de las instancias públicas gubernamentales es uno de los grandes retos de cara al futuro. Los excesos y desviaciones de los altos mandos del gobierno, en los tres niveles, afectaron la imagen, la legitimidad y la autoestima de los profesionales de la administración pública de carrera y vocación.

Los retos en la profesionalización de la función pública – en sentido amplio, que es aquella que rebasa al aparato del Poder Ejecutivo– es establecer políticas públicas transversales para garantizar que los servidores públicos cuenten con las capacidades profesionales necesarias para cumplir las atribuciones que les han sido asignadas, tomando en consideración la multiplicidad de ordenamientos que regulan la estructura y funcionamiento de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales.

La complejidad es mayúscula en la medida que la profesionalización consiste en consolidar aparatos administrativos que tiene como propósito controlar, limitar o supervisar la operación y desempeño de otros similares con lo que hay una permanente “confrontación” de autonomías constitucionales o administrativas que se contienen mutuamente en beneficio de la consecución del interés público consensuado y no necesariamente mayoritario.

Esta complejidad deriva de la dos vías jurídicas de profesionalización de la gestión pública que se consolidaron en las primera décadas de este siglo y que están relacionadas con la creación de organismos constitucionales autónomos especializados en la atención de una función del Estado en forma objetiva e independiente de los poderes tradicionales del Estado y con la corresponsabilidad que implica la gestión de lo público por los particulares, a quienes se ha ido equiparando a los servidores públicos, para ser sujetos a regímenes de responsabilidad y aplicación de las reglas de transparencia.

Los sistemas profesionales de carrera son aquellos que diseña jurídicamente el legislador o el administrador de un ente público gubernamental o no gubernamental a través de la autorregulación y consisten en la aplicación de modelos de empleo público que procure la calificación permanente de los trabajadores o servidores públicos –

confianza o de base— cuyo objetivo primario sea una mejor prestación de servicios a los ciudadanos y un mayor desarrollo económico de la población en su conjunto.

En este sentido hay varios sistemas como:

- El servicio civil de carrera exterior mexicano (SEM) es definido como un sistema integral de administración del personal público, que comprende desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio, crea condiciones de trabajo y de vida adecuada para los trabajadores que deben responder a la realidad existente en el país.
- El servicio profesional docente creado con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con el propósito de elevar la calidad de la educación en México, mediante la formación y actualización permanente del profesorado a través de la creación de la Carrera Magisterial, que ha sido objeto de reformas y contrarreformas para conseguir un equilibrio entre la existencia de una organización que priorice los derechos humanos de la infancia y la protección de los derechos laborales de los maestros.
- En 1992 se publicó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que en su artículo 6 indicaba que la operación y el desarrollo del servicio deberán basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros. Este servicio es uno de los que mayor evolución ha reportado.²⁴
- En 1994 se publicó el Estatuto del Servicio Profesional Agrario en el que se establecen las normas para la organización, operación y

24 Rafael Martínez Puon, *La profesionalización de la función electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

desarrollo de los miembros de la Procuraduría Agraria que integran el personal de carrera.

- En 1994, se reformó el artículo 100 constitucional para instituir al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como encargado de la administración de los funcionarios y de la estructura del Poder Judicial de la Federación y para establecer la carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Todavía está pendiente la creación del sistema profesional de la carrera administrativa dentro del Poder Judicial Federal.²⁵
- En 1995 se establece el servicio fiscal de carrera con el objetivo de regular el ingreso, la permanencia de los “mejores elementos” dentro de este sistema, las oportunidades de desarrollo y la superación de los funcionarios fiscales de carrera.

Estos casos expuestos permiten concluir:

- a) Existe una multiplicidad de servicios profesionales de carrera distintos al que establece la ley de la materia para las dependencias de la Administración Pública Federal.
- b) Hay una regulación dispersa y no necesariamente homogénea en los principios, ni en los subsistemas que integran a los servicios.
- c) La apertura, objetividad y cumplimiento de finalidades de los servicios varía en forma significativa, tal y como quedó demostrado en un estudio que realizó la Auditoría Superior de la Federación en el 2013²⁶

Los sistemas de personal público administrados con calidad deben permitir atraer, retener, formar y motivar a los mejores profesionales. De ahí la importancia de diseñar

25 Carlos F. Matute González, *Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura*, México, Porrúa, 2008.

26 Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de carrera en el Estado Federal”, México, 2013.
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf

una normatividad clara y congruente y generar políticas que permitan homologar reglas y principios en beneficio de la transparencia, la buena administración, la simplificación de trámites y la modernización de los entes públicos.

También deben contener normas que establezcan con precisión los subsistemas que organicen las actividades del servicio profesional.

En la LSPCAPF, los subsistemas son:

1. Planeación de Recursos Humanos;
2. Ingreso;
3. Desarrollo Profesional;
4. Capacitación y Certificación de Capacidades;
5. Evaluación del Desempeño;
6. Separación, y
7. Control y Evaluación.

Estos subsistemas no son los mismos en todos los entes públicos por la multiplicidad de la normatividad, pero hay una tendencia a homologarlos.

En cuanto a los componentes particulares de los servicios civiles si bien también son distintos, comparten la tendencia a ser amplios y la interrelación entre los mismos depende del diseño correspondiente, pero en todos los casos involucran la entrada, la permanencia y el desarrollo de los recursos humanos.

La profesionalización y la consecuente implantación de servicios profesionales de carrera en los entes públicos plantean permanentemente la cuestión laboral. Esto quedó plenamente evidenciado con las peripecias 2012-2018 de la implantación del servicio profesional docente que incubó su propia sustitución en razón a que puso demasiado énfasis en la evaluación de los maestros y le otorgó efectos jurídicos que rebasaban el ámbito administrativo.

A manera de conclusiones:

En el artículo se expusieron las distintas racionalidades de las cuatro vías jurídicas para la profesionalización del sector público ampliado, que simultáneamente se complementan

y sostienen principios dogmáticos contradictorios que producen dilemas a resolver casuísticamente.

La multiplicidad de normatividad en los aspectos administrativo y laboral de la función pública, formuladas con enfoques diferentes provoca una gran complejidad que se resuelve casuísticamente en la práctica jurídica.

La profesionalización de la función pública se base en dos estrategias: una interna referenciada a los principios de la función pública y la estabilidad en el empleo y otra externa vinculada con la creación de órganos especializados con autonomía constitucional y en los procesos de privatización de la gestoría de lo público.

La determinación de los derechos de los servidores públicos se lleva a cabo a partir de una lógica dialéctica en que hay dos principios opuestos derivados de lo administrativo y lo laboral y la aplicación implica una graduación de los mismos sin que ninguno se imponga en forma absoluta al otro.

La ampliación el concepto de función pública exige que los modelos de gestión de los recursos humanos propios de la administración pública sean asimilados por los entes públicos no gubernamentales y se lleve a cabo una homologación de principios, subsistemas y estrategias.

Los servicios profesionales de carrera de la APF comparten principios que permiten evaluarlos como una política extendida en el sector público, pero prevalecen singularidades que generan disfunciones organizacionales o injusticias laborales.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de carrera en el Estado Federal”, México, 2013.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD, 2008.

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, CLAD, 2007.

- Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD, 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD, 2006.
- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
- Fernández, Néstor, (coord.), *Servicio Público de Carrera en México: experiencias y perspectivas*, México, INAP, 2001.
- Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988.
- _____, *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP, 2000.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Longo, Francisco e Ysa, Tamiko (eds.). *Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI*, Romanyas Valls, Barcelona, 2008.
- Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad, La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2004.
- Martínez P., Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, INAP, España, 2003.
- _____, *Directivos Versus Políticos*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, 2011.
- _____, *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gígep, Venezuela, 2013.
- _____, *La profesionalización en municipal en México*, México, CIDE, 2006.
- Matute González, Carlos F. *Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura*, México, Porrúa, 2008.
- Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, No. 91, México, INAP, 1996.
- _____, *La profesionalización de la función electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- Montero Montero, Gregorio, “La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública”, *ICAP-Revista*

Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012.

OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.

Pardo, María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre 2005, pp. 599-634.

_____, *Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México*, *Revista de Administración Pública*, No. 103, México, INAP, 2000.

_____, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación México, 2005.

Valls Hernández, Sergio y Carlos F. Matute González, “Las Personas Gubernamentales”, *Nuevo Derecho Administrativo*, 5ª. ed. México, Porrúa, 2018.

Weber, Max, *El político y el científico*, 5ª edición, Madrid Alianza, Editorial, 1979.

El poder Legislativo: protagonista del Estado mexicano en el siglo XXI*

Carlos Reta Martínez**

Muy buenos días a todos los asistentes a esta Sesión Solemne del Capítulo Mexicano de la Organización Europea

* Respuesta al Ingreso de César Camacho Quiroz al Capítulo Mexicano de la Organización Europea de Derecho Público. Museo Nacional de Arte. Junio 21 de 2016.

** Presidente del Consejo Directivo del INAP.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde realizó también estudios de ingeniería y de maestría en administración pública, habiendo concluido satisfactoriamente las actividades académicas.

En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General "C" del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del C. Secretario en la SEP.

Fue Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación.

En el Sector Paraestatal ha sido Consejero de las siguientes entidades: Sistema de Transporte Colectivo (Metro); Servicios de Transportes Eléctricos; Industrial de Abastos; Almacenes para los Trabajadores del DDF y Servicios Metropolitanos. También ha participado en los Consejos de Administración de NOTIMEX, El Nacional, IMER, Canal 22, IMCINE, PIPSA y TELECOM.

Fue Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Casa Propia. En INMECAFE asesoró los programas de descentralización geográfica y reforma administrativa.

Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), miembro de la Gran Comisión y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187 de California. Fue Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano.

Más de diez años de académico en la UNAM y en el INAP. En 1975 inició sus actividades docentes como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, así como en el Instituto Nacional de Administración Pública, donde fue miembro de su Consejo Directivo durante seis años.

Coautor de los libros "Derecho y Ética de la Información", Medios de Comunicación, México, 1995 y "La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas", Editorial Laguna, México, 2003.

de Derecho Público, a la que está por ingresar el Diputado César Camacho Quiroz y para lo cual ha disertado una docta ponencia sobre “El poder Legislativo: protagonista del Estado mexicano en el siglo XXI”. Tengo el enorme placer de dar respuesta a su exposición.

Antes de iniciar deseo expresar mi agradecimiento a los organizadores de este evento por la invitación a participar con todos ustedes.

El Diputado Cesar Camacho Quiroz es un destacado abogado que ha desarrollado una importante carrera política y legislativa:

- Es Abogado por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- Tiene la Maestría y el Doctorado en Derecho Constitucional, UNAM.
- Un Diplomado en política exterior de México y la nueva arquitectura internacional, por el Instituto Matías Romero de la SRE.
- Hizo estudios sobre Los retos del futuro de México: liderazgo y estrategias, en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

En el Estado de México, su tierra natal, se ha desempeñado como:

- Alcalde de Metepec,
- Secretario General de Gobierno.
- Gobernador del Estado de México.
- Senador de la República (2000-2006).
- Diputado Federal de la LX Legislatura, donde presidió la Comisión de Justicia e integró las comisiones de Gobernación y de Relaciones Exteriores; representó al Congreso mexicano ante la Unión Interparlamentaria Mundial.
- Fue Presidente nacional del PRI.

Actualmente es Diputado Federal en la LXIII Legislatura, en la que es Coordinador de la bancada del PRI y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

El análisis del poder legislativo en México resulta pertinente para comprender la dinámica contemporánea de la vida pública. Sin embargo, no siempre ha sido así.

El poder legislativo resulta el espacio fundamental de toda organización política ordenada bajo principios políticos democráticos y constitucionales porque representa la voluntad del soberano que en este caso es el pueblo. Así, por ejemplo, los ciudadanos de las antiguas polis griegas se reunían en la asamblea para deliberar los asuntos colectivos. Esta práctica fue continuada posteriormente por los romanos en su República, pero también por las diversas ciudades italianas libres. No obstante, el antecedente más cercano a nuestra forma de organización política en la que los parlamentos ocupan un lugar central nos viene de la experiencia europea británica y francesa.

En México, por otro lado, la experiencia del poder legislativo no ha sido la más próspera. Encontramos un muy valioso precedente en la época novohispana con el surgimiento de las Cortes de Cádiz en la medida en que dejaron la semilla en una generación de políticos que más tarde germinaría.

Prácticamente todo el siglo XIX y el XX ha estado marcado por un centralismo político en el que ha tenido lugar un predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo. Los momentos de excepción han sido los que se vivieron en los últimos años del gobierno de Juárez y el de Lerdo de Tejada, así como en el que estuvo encabezado por Madero. Como es evidente, la mayor parte de la vida política de nuestro país ha estado caracterizada por lo que Jorge Carpizo calificó como el presidencialismo mexicano.

Sólo hasta 1997 el poder Legislativo mexicano se convirtió en un protagonista de la política nacional. En ese año, el presidente de la república perdió uno de los factores que le permitían ejercer su predominio: la mayoría de su partido en la cámara de diputados.

A partir de entonces se abrió la puerta para un renovado papel del poder legislativo mexicano. Este se vería acentuado, durante la presidencia de Vicente Fox, quien sintetizó el espíritu de los tiempos al señalar que el Presidente propone y el legislativo dispone. Esta situación de mayor fuerza del legislativo frente al primer presidente de la alternancia, se

explica porque el PRI mantuvo la mayoría en el senado y más tarde consolidó, una vez más, su posición en la de los diputados.

La pluralidad política expresada en los distintos partidos encuentra su cauce en el poder legislativo. De ahí que se haya convertido en un espacio fundamental de la negociación política. Así lo evidencia el éxito del Pacto por México al avanzar las reformas constitucionales que habían quedado pendientes. En efecto, con una audaz estrategia de negociación política con los principales partidos con representación política en el Congreso.

Ahora bien, la importancia del poder legislativo no sólo radica en que constituye la expresión de la voluntad soberana por medio de la aprobación de leyes. También posee otro conjunto de facultades además de las estrictamente legislativas, de las que en mi perspectiva como estudioso de la Administración Pública también debe considerarse: la de control del ejecutivo. A éstas dos sólo habría que sumar las facultades jurisdiccionales.

Dentro de los asuntos político-administrativos el Congreso tiene un abanico de diversos grupos de facultades. Por un lado están aquellas relativas al nombramiento y ratificación de algunos servidores públicos como los ministros de la Suprema Corte de Justicia o de los consejeros del INE. De igual modo, pasan por su aprobación cargos de la administración pública como el Secretario de Hacienda y el de Relaciones Exteriores, a partir de la reforma de 2014. Pero también está el caso de agentes diplomáticos.

Una mención especial dentro de este conjunto de casos es el de la figura del Fiscal General de la República, el cual a partir de 2018 deberá ser electo por una terna construida entre el senado y el presidente.

Otro conjunto de facultades son aquellas que consisten en dar consentimiento a ciertas acciones o programas, no ya a personas en lo individual. Aquí entran la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública o el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, dentro de las facultades político-administrativas están las que se centran en los asuntos de fiscalización

y control. Aquí entra en escena el que es seguramente el mayor instrumento del poder legislativo sobre el ejecutivo: la revisión de la Cuenta Pública. A partir de 1999 esta función la lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo tanto, el fortalecimiento del poder legislativo no pasa sólo por el equilibrio de fuerzas políticas frente al partido del presidente en turno. En realidad, también es producto de la revisión del trabajo que el ejecutivo desempeña. Así, las diversas comisiones que componen la labor cotidiana de la cámara de diputados y la de senadores es una muestra palpable de ello.

Las comisiones son una forma de organización con base en la división del trabajo, bajo el criterio de áreas de especialidad casi en espejo a cómo se organiza el poder ejecutivo. Su labor es controlar con base en el conocimiento especializado que adquieren los legisladores la marcha de la gestión de cada una de las entidades de la administración pública, comenzando con las secretarías de Estado. Específicamente sus funciones son las de dictamen, información y evaluación.

Dentro de ellas, dos comisiones juegan un rol fundamental: la primera es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación encargada de presentar el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, además de ser el enlace entre la misma cámara y la Auditoría. Por el otro está la Comisión Jurisdiccional encargada de tomar acción en los casos en que los servidores públicos incurran en responsabilidad.

Como se observa, la política nacional dista de aquella que se desenvolvía bajo el mandato del presidente y el partido hegemónico. El poder legislativo se ha tornado en un actor central, tanto en la colaboración y construcción de acuerdos, como en la designación y ratificación de piezas clave dentro del servicio público, pero más aún con la ampliación y profundización de las facultades de fiscalización y control.

Son estas facultades las que justamente hoy ocupan el lugar central en el debate público y en la negociación política. El correcto ejercicio del servicio público que nos aleje de la corrupción pasa por un escrutinio fuerte e informado de los diversos instrumentos que el Estado ha

creado para ello. Es en este punto donde el poder legislativo tiene mucho que decir y más que hacer, y donde legitimará su posición como protagonista de la vida pública nacional en este siglo XXI.

Amigas y amigos, asociados, distinguidos invitados:

Con el ingreso al Capítulo Mexicano de la Organización Europea de Derecho Público, se reconoce la trayectoria de académico, servidor público y legislador que Cesar Camacho Quiroz ha tenido a lo largo de su vida.

Ha sido un administrador público de saber sólido, al tiempo que un líder político y legislador preocupado y ocupado con atención, humor, comprensión y cortesía en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Estas son cualidades que adornan la personalidad de Cesar Camacho y que engrandecen todavía más su calidad y valía como servidor público.

¡Felicidades! Muchas gracias.

La transformación de la política contemporánea

Arturo Núñez Jiménez*

Expreso mi reconocimiento a la iniciativa de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón por la convocatoria a este Diálogo y agradezco la invitación para participar en el mismo a su Secretario General, Don José Tudela Aranda. Destaco la distinción que representa para mí el estar en este histórico Palacio de la Aljafería, Patrimonio de la Humanidad.

* En la Administración Pública Federal se ha desempeñado como Subdirector de Estudios de Coordinación Administrativa de la Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios de la Presidencia de la República (1978-1982); en la Secretaría de Gobernación, Director General de Desarrollo Político (1988-1991), Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político (1991-1993) y Subsecretario de Gobierno (1995-1997); Director General de Instituto Federal Electoral (1993-1994); Director General del Infonavit (1995); Diputado Federal por el Estado de Tabasco (1997-2000); Senador y Vicepresidente del Senado de la República (2006-2011).

En su entidad natal Tabasco fue Gobernador Constitucional, así como otros cargos en la administración pública del estado como Director Técnico de Presupuesto del Gobierno Estatal, Coordinador General del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico y Director de la Casa de Cultura de Villahermosa.

En la academia ha sido profesor de Finanzas Públicas en la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Miembro del Comité del Programa Nacional indicativo en Administración Pública (PRONIAP) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Coordinador Académico y Profesor de Estructura Fiscal del Curso de Especialización sobre Finanzas Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Ha sido Consultor Externo de la División de Asuntos Electorales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), habiendo participado durante los años 2001, 2002, 2003 y 2005 en Misiones de Asistencia Técnica en Honduras; Nicaragua (2 veces); Ecuador; y Bolivia (2 veces).

Considero un honor compartir reflexiones en este evento con Don Manuel Aragón Reyes y con Don Fernando Vallespín Oña, ambos catedráticos de la Universidad Autónoma de Madrid, especialista en Derecho Constitucional el primero, y en Ciencia Política el segundo, muy apreciados los dos, y muy admirados, en México, al igual que Don José Tudela. Desde luego, saludo a los asistentes que habrán de enriquecer esta deliberación.

Se nos ha invitado precisamente a dialogar sobre un tema de la mayor relevancia para nuestros países –España y México– en particular y para la humanidad entera en lo general. Valoro su trascendencia y su oportunidad.

Considero pertinente para mi intervención, partir de algunas referencias conceptuales que hago explícitas. Con Norberto Bobbio asumo la política como la “esfera de acción que se refiere directa o indirectamente a la conquista y ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio”. De partida esta definición conduce a un poder soberano y a un ámbito territorial que desde el Siglo XVII con la Paz de Westfalia se identifica con el Estado Nacional. Sea que el origen del Estado se asuma como contrato o como preeminencia en la lucha contra los poderes feudales de origen medieval, se le reconoce como el detentador del monopolio sobre el uso de la violencia legítima –para superar el “Estado de Naturaleza”–, puesta al servicio del bien común. Desde su origen, el Estado dio cabida al debate sobre la forma como distribuir el poder que se le confirió y sus límites ante las libertades y derechos de los individuos que lo constituyen. Con el añadido de la representación política, surgió históricamente la denominada “democracia liberal”, que es fundamentalmente en la que todavía se concreta la política de nuestro tiempo, sin menoscabo de sus formas institucionales específicas a nivel de cada país y de diversos intentos por adjetivarla pretendiendo reorientarla en sus fines y procedimientos.

Progresivamente la política democrática y liberal estableció múltiples puntos de contacto con el derecho y su correlato institucional, el Estado de Derecho, que al garantizar simultáneamente la seguridad jurídica y el ideal de la democracia, se convirtió en el Estado de la Democracia. Siempre siguiendo a Bobbio: “la política tiene que ver con

el derecho desde dos puntos de vista: en cuanto a la acción política se lleva a efecto a través del derecho y en cuanto al derecho delimita y disciplina la acción política”. Y es que el poder coactivo se ejerce regulado por el derecho; y el acceso al poder y su desempeño se concretan a través de reglas, actores e instituciones a cargo de tomar decisiones colectivas que obligan a todos, así como los procedimientos con que deben hacerse, los cuales sustentan su legalidad y contribuyen a su legitimidad.

Todos estos conceptos, que tienen a la política como sustrato, tienen que ver también con sus transformaciones recientes y actuales. Una parte de dichas transformaciones se expresan en la práctica de la política misma –y en tal sentido corresponden al cambio vertiginoso de nuestro tiempo en todos los órdenes de la vida de los individuos y las sociedades–, en tanto que otras transformaciones, más en el campo de la teoría, desafían la supuesta pretensión hegemónica de la política sobre otras de las grandes categorías en que se divide el universo social (cultura, educación, ciencia, tecnología, religión, etc.) pero muy especialmente sobre la economía, ante la cual se proclama la pretendida impotencia de aquélla, sobre todo para regular los flujos financieros. Unas y otras transformaciones de la política se retroalimentan entre sí.

Aterrizada la política en el Estado Nacional y en la noción de democracia liberal, su transformación ocurre dentro y fuera, tanto de su escenario territorial principal –el mismo Estado–, como de sus competencias y responsabilidades propias frente a esas otras categorías del universo social. En el primer caso, estamos ante fuerzas centrípetas y centrifugas que ponen a prueba todos los días al Estado Nacional. Las primeras, dentro de las fronteras territoriales, se refieren a las expectativas y las demandas crecientes y diversificadas de la sociedad nacional, que exigen de la política la descentralización del poder que detenta el Estado; en tanto que las segundas, correspondientes al ámbito externo, presionan al mismo Estado Nacional hacia formas de integración supranacional y de desterritorialización de las actividades productivas mediante flujos de información, dinero, bienes, servicios y personas, en el marco de la denominada globalización. Para unos el Estado Nacional es demasiado grande para gestionar lo subnacional, lo regional y lo local; para otros, es demasiado pequeño para

gestionar los desafíos globales de nuestro tiempo, sea en los ámbitos económico, climático, energético o migratorio.

Por todo ello la política contemporánea se ha transformado y ya no es lo que era. En lo que atañe a los procesos de conquista del poder, las ideologías y las utopías –en lo que tienen de sueños diurnos– tienden a debilitarse, y en algunos casos a desaparecer, surgiendo en su lugar múltiples referentes de identidad que no tienen ya sustento en proyectos nacionales o en programas partidistas integradores, sino en demandas específicas, segmentadas, de grupos de la sociedad civil y de movimientos sociales que, a la derecha o a la izquierda del espectro ideológico político, reivindican lo mismo derechos fundamentales del individuo, la etnia, la condición de pueblo originario, el separatismo, el cosmopolitismo y aun el resentimiento, que la situación de género, la pertenencia generacional, el trato a los migrantes o la confrontación pueblo-élites ante las desigualdades distributivas y los privilegios cada vez más visibles en la sociedad de la información.

Quizá, en tanto conquista y ejercicio del poder estatal, la política enfrenta la mayor embestida en el cuestionamiento contra las instituciones representativas –por excelencia, partidos políticos, parlamentos y gobiernos– y uún contra la noción misma de representación –las proclamas de “que se vayan todos” y “no nos representan” resumen este malestar en la democracia–. Este sentimiento proviene lo mismo de las fallas reales de tales instituciones y de los depositarios que ejercen sus facultades, de la cada vez mayor complejidad de la vida pública moderna, así como de la llamada revolución de las expectativas ciudadanas que con frecuencia desbordan las capacidades estatales reales poniendo en riesgo la gobernabilidad. Promesas incumplidas, hechas al calor de las contiendas electorales; casos frecuentes de corrupción; distancia creciente entre representantes y representados; pobreza y desigualdad social acentuadas, así como políticas públicas ineficaces en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, son signos distintivos que explican desde la política la desafección por la política y por los políticos.

Me detengo en el caso de los partidos: de ignorados y aun hostilizados por el derecho, llegaron a ser “pensionistas del Estado” según la conocida expresión de Klaus Von

Beyme. De fundarse como clubes de cuadros, con el sufragio universal fueron organizaciones de masas y hoy han evolucionado a partidos de especialistas mediáticos al convertirse el estudio de televisión en el ágora por excelencia; de partidos representativos de clases sociales devinieron en partidos “atrápalo todo”. Al pasar las sociedades nacionales de la lucha por la revolución a la lucha por la democracia, aceleradas por el derrumbe del socialismo real, evolucionaron los partidos de ser expresión de ideologías a ser instrumentos excesivamente personalizados de líderes carismáticos o iluminados; de reclutadoras y formadoras de cuadros políticos profesionales las organizaciones partidarias han venido a postular como candidatos a “outsiders” o no profesionales; de convocar el voto ciudadano en torno a convicciones y propuestas programáticas, acuden a los comicios concebidos como opciones en el mercado electoral; de haber sido espacios preferentes para la deliberación de lo público e instancias para la pedagogía social, los partidos forman parte principal de la política-espectáculo vía los escándalos recurrentes; de constituir piezas claves del Estado de partidos, se convirtieron en elementos privilegiados de la partidocracia. Con todo, aun considerándolos un mal necesario, la humanidad no ha creado ningún sustituto mejor de los partidos políticos y siguen dando la batalla para contribuir a reducir la complejidad de nuestro tiempo, ya que si bien desaparecen algunos y pierden fuerza otros, surgen nuevas opciones que están por verse si se consolidan y permanecen en la lucha política más allá de sus líderes fundadores. De la misma manera que los partidos, se puede desmenuzar lo que ocurre con parlamentos y gobiernos como parte de la crisis de la representación.

El proceso de cambio continúa vertiginoso. Si hasta hace poco tiempo la política enfrentaba sobre todo el poder de los medios electrónicos de comunicación social, ahora tiene que hacerse cargo de un supuesto empoderamiento social que hacen posible, en realidad sin bases firmes, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación asociadas a la revolución digital en curso, caracterizadas por la inmediatez y la simultaneidad a tiempo real, a tal extremo que en uno de sus últimos escritos Giovanni Sartori nos advirtió que “la nueva generación no sabe esperar”, sin que tengamos claros los efectos que esto pueda tener en los comportamientos políticos. Este empoderamiento es

todavía en buena medida una ilusión óptica como expresión democrática, habida cuenta que el derecho al internet no es universal, ni como norma ni como realidad socioeconómica, como para constituirse en fuente sustituta de legitimidad. De igual modo, las redes sociales no se decantan a sí mismas para no ser transmisoras de noticias falsas ni abrumar con tanta información trivial que impide, ya no procesarla y usarla eficazmente, sino incluso conocerla con sentido de oportunidad, distinguiendo lo trascendente de lo que no lo es para fines públicos. Adicionalmente debe considerarse que, junto con los “reality shows” televisivos, las redes sociales diluyen todos los días, de nueva cuenta sin tener claros sus efectos últimos, las fronteras entre lo público y lo privado, que contribuyen a delimitar el ámbito de acción de la política, el cual se amplía también porque se pretende por algunos que cada reivindicación grupal, e incluso individual, se convierta en derecho garantizado efectivamente por el Estado. Instrumento al fin, para empezar de quienes las operan, las redes podrían servir –y en muchos casos ya ocurre así– a un mundo mejor, pero para ello deben contrarrestar su manipulación y dar mayor cobertura social a sus innegables beneficios.

Por su parte, la globalización –sobre todo la de los dos circuitos que fluyen por la red a tiempo real: los del dinero y la información, así como la segmentación de la producción manufacturera a través de la “fábrica mundial”–, estructura una economía desterritorializada, especialmente en los casos de los flujos financieros y comunicacionales, que constituyen un enorme desafío para la política y los gobiernos nacionales cuyos ámbitos de acción son territorios delimitados. De la desarticulación entre la existencia de una economía global y la no existencia de un gobierno global –que sólo sería posible a muy largo plazo y que puede no ser deseable–, resulta una política nacional que cada vez menos puede responder a demandas para las cuales no está preparada ni dispone de los recursos necesarios para atenderlas debidamente. Surge así el declive del Estado de Bienestar y una injusta división del trabajo en la que los expertos en finanzas o economía toman las decisiones fundamentales para los mercados globales y nacionales en la comodidad de sus oficinas en los centros hegemónicos, sin estar expuestos a la mirada pública, en tanto que el político que en su país

busca el voto popular, está sujeto al escrutinio público y debe rendir cuentas, de ser ungido como gobernante ha de ejecutar tales decisiones y defenderlas públicamente.

La globalización, como bien sabemos, no se limita al campo de las finanzas, la economía y la información, ya que involucra otros muchos aspectos de la vida social. Ha generado beneficios y perjuicios porque tiende a homologar pautas de producción y consumo así como de esparcimiento, uso del tiempo libre y disfrute de la cultura. No todo en ella es negativo ni tampoco es una novedad total en el devenir de la humanidad. No obstante ello, sus efectos negativos prevalecen para millones de personas y ya la resistencia a la misma, frente a quienes la promueven y apoyan, tienden a constituir un eje de confrontación fundamental en la lucha política, especialmente en las geografías europea y estadounidense. Es en las crisis cuando se pone de manifiesto más claramente la impotencia de la política, la cual, si bien toma decisiones para enfrentarlas, suele generar con ellas malestar y decepción con la democracia al aplicar los recetarios ya conocidos de los programas ortodoxos de estabilización económica y las medidas de rescate de los sistemas financieros. Como bien ha dicho Fernando Vallespín “la política se ha convertido en red salvadora de la economía pero no en su auténtico tutor”. Esto ocurre en detrimento de los niveles de bienestar y su consecuencia lógica la pérdida de consenso político en el cuerpo social, que tiende a votar contra los partidos en el poder, sean del signo ideológico político que sean, y a favor de opciones extremas, populistas o de franco perfil autoritario.

Aunque son muchas las causas que debe enarbolar y muchos los frentes que atender, la política para seguir siendo un instrumento útil para la sociedad –que, pese a todo, sigue siéndolo– ha de replantear su relación actual con la economía, no para que la controle o discipline como proponen algunos, ni tampoco para que se atribuya una superioridad jerárquica que la subordine, sino para retomar su contribución con una lógica diferenciada a la mejor toma de decisiones, que reivindicuen a la vez a la propia política y a la economía en aras de acrecentar el bienestar para el mayor número de personas. Al respecto, la política tiende hacer uso de su diferencia específica –

que estuvo presente en la creación del Estado para hacer posible la convivencia social que parecía imposible–, a la que hizo referencia David Easton cuando conceptualizó que “la política es la única actividad capaz de asignar valores en una sociedad con sentido de autoridad...”, distinta por lo tanto de la racionalidad exclusiva del mercado sustentada en el análisis del costo beneficio y la rentabilidad.”

Cuidando las tentaciones populistas y/o autoritarias, de lo que se trata es que desde los organismos multilaterales especializados, recompuestos en lo que se requiera, se someta a control la globalización no pactada, la de los mercados financieros salvajes, que deben ser regulados a partir de la coordinación y la cooperación de las políticas macroeconómicas de los Estados nacionales.

Para que la política haga su parte hoy en la reordenación del mundo, es necesario recordar las lecciones de la historia: a pesar del dogma neoliberal en sentido contrario, en sus crisis, especialmente en sus grandes crisis, el capitalismo requiere al final de cuentas de la intervención del Estado –la última para rescatar bancos–, no sólo para sacarlo adelante, sino también para mitigar sus efectos más graves en términos de desigualdad social. Así ocurrió en el pasado con el Estado de Bienestar fortalecido después de la Primera Guerra Mundial, con programas como el del Nuevo Trato (New Deal) promovido por el Presidente Franklin Roosevelt en Estados Unidos para contrarrestar los efectos de la Gran Depresión y los acuerdos de Bretton Woods de corte keynesiano para reconstruir las economías nacionales y el orden internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En modo alguno se trata de repetirlos, sino de superarlos con capacidad creadora y firme voluntad política en las nuevas circunstancias de nuestro tiempo. Sólo así, efectivamente, la política se reivindicará a sí misma y junto con la economía podrá promover más bienestar generalizado.

Karl Popper nos hizo ver que “el porvenir está abierto”. Y José Ortega y Gasset advirtió “...todo es posible en la historia, lo mismo el progreso triunfal e indefinido que la periódica regresión”. Por brutales que sean las realidades, el ser de las cosas, no nos releva de nuestra responsabilidad de luchar por el deber ser. No tenemos derecho a renunciar

a un mundo mejor para nosotros y las generaciones que siguen. Diálogos como éste, han de contribuir, no al voluntarismo político, sí a refrendar el valor y eficacia de la política.

Zaragoza, Aragón, España, 16 de octubre de 2019

Deontología Jurídica

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

Un chivo expiatorio de larga cola ha sido sacrificado a manos de un fiscal carnal y un juez de consigna. Ahora, diligentes, los perpetradores van contra los subordinados; pero, curiosamente, no van contra el líder de la anterior manada, aunque tanto hayan pecado unos como los otros, los de entonces y los de ahora. La lucha contra la impunidad ha sido simulada una vez más, ahora con una venganza que disfruta su autor en su palacio; porque finalmente cobró su osadía a la que se atrevió a desnudarlo. Para su fortuna, en el circo al público no le importa la desnudez del príncipe y se refocilan jubilosos. Finalmente, todo cambia para seguir igual.

EJCH¹

Resumen. A partir de una serie de autores clásicos de los diferentes periodos de la Filosofía que han estudiado los principios y los valores que se encuentran en el núcleo axiológico de la juridicidad y de la cultura occidentales, hasta llegar a autores modernos y contemporáneos como Jeremy Bentham, Adam Smith, Max Weber, Michel Foucault o Julian Baggini y otros, se sitúa el estudio de la verdad y de la ética en el contexto nacional

* Doctorado en Estudios Políticos (París) y Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas (Alcalá e IAPAS) y en Regímenes Políticos Comparados (U. de Colorado, Colorado Springs). Profesor en diferentes instituciones de educación superior e Investigador adscrito al Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Sociales y Económicas. Autor de libros de derecho público, privado y social.

1 Texto publicado en la página editorial del diario "Reforma" el viernes 16 de agosto de 2019.

inmediato de la tercera alternancia partidista en la titularidad del ejecutivo federal, conocida de manera oficial gubernamental como Cuarta Transformación de la República (4T). Se concluye con una propuesta de decálogo ético para el legislador.

Palabras Clave: Verdad, ética, deontología, democracia, legislador.

Legal Deontology

Abstract. From a series of classical authors from the different periods of Philosophy who have studied the principles and values found in the axiological nucleus of Western jurisdiction and culture, to modern authors and contemporaries such as Jeremy Bentham, Adam Smith, Max Weber, Michel Foucault or Julian Baggini and others, the study of truth and ethics is placed in the immediate national context of the third partisan alternation in the ownership of the federal executive, known for government's official way as The Fourth Transformation of the Republic (4T). It concludes with a proposal of ethical decalogue for the legislator.

Keywords: Truth, ethics, deontology, democracy, legislator.

Fecha de recepción del artículo: 14-enero-2020

Fecha de aceptación: 3-marzo-2020

Introducción

La Deontología—expresión acuñada por Jeremy Bentham en un libro clásico—, se inscribe a lo largo de esta contribución en un contexto muy amplio—filosófico, histórico y político—que de manera ambiciosa se intenta recorrer en este artículo. La Teoría de los Sentimientos Morales de Adam Smith—otro libro igualmente indispensable—, se encuentra también en la base y la justificación de ese recorrido.

Pero no sólo se trata del recorrido de corrientes filosóficas que a su vez nutren la historia del pensamiento político y, por lo tanto, resultan necesarias para evaluar el ejercicio del poder, sino que se proponer situar ese conjunto de valores y principios en el momento actual y, además, darles una connotación práctica a través de la propuesta, igualmente ambiciosa, de un decálogo para el legislador positivo,

continuación, por cierto, de otros decálogos propuestos también para el legislador, consignados en otra parte que el lector interesado descubrirá fácilmente.

El momento actual mexicano es el de una tercera alternancia en la titularidad del Ejecutivo Federal, con características propias de un estilo personal de gobernar, que no se contenta con anunciar una transformación de fondo en la vida nacional, sino que, además, le asigna un contenido moral. Resulta entonces lógico y natural también ese amplio recorrido por el mundo de las ideas, incluidas las ideas morales, naturalmente, para entender la viabilidad y los alcances del cambio en curso.

La búsqueda de la verdad está implícita tanto en el discurso político como en el ejercicio de gobierno, por eso resulta igualmente necesario acercarse al concepto de verdad y a su propia historia, para entender la nuestra hoy. Es por ello que se transita de manera natural de los antecedentes y el contexto nacional actual a los valores y principios en la historia de la filosofía y en etapas recientes del pensamiento político y jurídico, para culminar con una propuesta de decálogo ético para el legislador formal y material.

1. Antecedentes y contexto actual nacional

México conoció en el año 2018 una tercera alternancia en el ejecutivo federal y –por primera vez desde 1997, durante la transición democrática iniciada en 1977– el grupo parlamentario del ejecutivo federal obtuvo una mayoría relativa de curules y escaños que le facilitó construir mediante alianzas parlamentarias y transfuguismo o reacomodos parlamentarios, una mayoría absoluta en ambas cámaras federales e, incluso, en la Cámara de Diputados, obtener la mayoría calificada de dos tercios necesaria para la reforma de la Constitución, aunque no así en el Senado de la República.

La libertad de prensa paulatinamente forjada al iniciar la pluralidad democrática partidista y terminar el régimen de partido prácticamente único –que hizo posible un presidencialismo autoritario o hiperpresidencialismo de facultades metaconstitucionales–, así como las nuevas tecnologías de la información y comunicación, además de la incipiente legislación federal y local sobre transparencia,

fiscalización y rendición de cuentas, permitieron que la opinión pública y el electorado conocieran datos precisos sobre severas faltas a la moral pública, tanto en el gobierno federal como en algunos gobiernos locales, durante los años previos a la jornada electoral².

De ahí que el discurso político legitimador del candidato presidencial triunfante en 2018 y movilizador de una amplia franja del electorado en su favor, no es extraño que haya sido un discurso de combate a la corrupción y de oferta de honestidad, lo que trajo al centro del debate tanto los valores y principios de la ética pública, como los procedimientos e instituciones capaces de hacerlos valer. Situación nada sencilla ante la complejidad, de una parte, de los procesos administrativos y políticas públicas, y por otra, de las complejidades procesales judiciales para fincar responsabilidades administrativas graves y probar conductas delictivas por hechos de corrupción, lo que desde luego no es fácil hacer valer en tribunales, aunque ya se encuentran en curso varios casos iniciados lentamente en la anterior administración y celosamente continuados por la actual.

El gobierno federal actual ha publicado y difundido la *Cartilla moral* escrita por Alfonso Reyes en 1944, como un ejemplo más de la importancia del comportamiento ético en todas las actividades de la vida diaria, no sólo la pública. Ahí se afirma que “El hombre es superior al animal porque tiene conciencia del bien. El bien no debe confundirse con nuestro gusto o nuestro provecho. Al bien debemos sacrificarlo todo.... La moral humana es el código del bien. La moral nos obliga a una serie de respetos. Estos respetos están unos contenidos dentro de otros. Van desde el más próximo hasta el más lejano”³.

Es en este contexto que el propósito de la presente contribución se centra en la identificación precisa y puntual de los valores y principios que orienten la conducta

- 2 Una descripción documentada de esas graves faltas durante dicho periodo puede ser consultada en: *La historia detrás del desastre. Crónica de una herencia envenenada*. Igualmente, en: *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*; ambos libros, identificados en la bibliografía.
- 3 Reyes, Alfonso, *Cartilla moral*, Gobierno de México, Reimpresión 2018, pp. 27-28.

pública en la etapa actual del proceso civilizatorio, desarrollo histórico o desarrollo social y político del país; los cuales necesariamente orientan los criterios de los juristas, sobre todo de los legisladores y juzgadores, en los diversos momentos que entraña la creación, aplicación e interpretación del derecho al suscitarse controversias jurídicas. El análisis se desarrolla a partir de un enfoque metodológico histórico-empírico –que explica el epígrafe, basado en la constatación inicial de una serie de hechos que oportunamente analizaré de manera específica– para concluir con una propuesta de decálogo ético para el legislador (formal y material).

2. Historia de la filosofía

El pensamiento filosófico es una manera de pensar sobre cómo pensamos, que tiene entre otras características ser radical, porque va a la raíz de las cosas; ser crítico, pues reivindica la autonomía intelectual y el ejercicio de la propia racionalidad en el análisis, pues discute antes de aceptar; ser analítico, pues secciona o disecciona un problema o un asunto, hasta desmontarlo pieza por pieza y parte por parte; ser sistemático, porque sigue un orden y no es un pensamiento desordenado.

El pensamiento filosófico emergió del pensamiento mítico para dar cuenta del origen o la causa de lo existente. El pensamiento filosófico a diferencia del mítico, es radical, crítico, sistemático y analítico. La diversificación y especialización del pensamiento filosófico ha dado lugar a diversas disciplinas filosóficas tradicionales, como la estética (la belleza como fenómeno individual, cultural y social), la axiología (conceptualización de los valores), la gnoseología (certeza del conocimiento de la realidad), la epistemología (se ocupa del conocimiento científico) y, desde luego, la ética (distinción entre el bien y el mal); así como disciplinas contemporáneas como la filosofía de la inteligencia artificial, o bien la distinción entre la lógica y la filosofía que dio origen a la filosofía de la lógica.⁴

4 Cfr.: Katayama Omura, Roberto, *Introducción a la Filosofía*, Editorial Universitaria, Lima, Perú

Según el *Diccionario de Filosofía*, de Nicola Abbagnano, la Ética es “En general, la ciencia de la conducta. Existen dos concepciones fundamentales de esta ciencia, a saber: 1) la que la considera como ciencia del *fin* al que debe dirigirse la conducta de los hombres y de los *medios* para lograr tal fin y derivar, tanto el fin como los medios, de la *naturaleza* del hombre; 2) la que la considera como la ciencia del *impulso* de la conducta humana e intenta determinarlo con vistas a dirigir o disciplinar la conducta misma”⁵. El *bien*, por su parte, entre una extrema variedad de significados metafísicos y subjetivistas, además de sinónimo de valor, es “la virtud humana o una acción virtuosa en particular, un comportamiento aprobable”⁶.

Los orígenes históricos de la filosofía se encuentran en la escuela de Mileto (Tales, Anaximandro y Anaxímenes), después de los milesios (Heráclito de Efeso, Parménides de Elea y Pitágoras de Samos), los autores clásicos (Sócrates, Platón, Aristóteles), la filosofía helenístico-romana (cínicos, estoicos y epicúreos). para llegar a la filosofía medieval: la patristica (San Agustín de Hipona) y la escolástica (Santo Tomás de Aquino), con quienes se inicia y consolida la formulación filosófica de las *creencias* cristianas.

El paso de la Edad Media a la Edad Moderna estuvo acompañado por el derrumbe del régimen feudal en Europa; la caída de Constantinopla en poder de los turcos y la emigración masiva de eruditos bizantinos hacia Europa; el Renacimiento platónico y el redescubrimiento de Aristóteles fuera del paradigma tomista; el descubrimiento de América y la instauración de un nuevo mundo intelectual con nuevas certezas y preguntas.

La filosofía moderna tiene como principales exponentes a René Descartes con la refundación de la filosofía a partir del método; Francis Bacon, con los orígenes del empirismo y el instrumentalismo científico moderno; David Hume, con el empirismo inglés clásico; y Emmanuel Kant, con la fusión y superación del racionalismo y el empirismo.

5 Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, pp. 466-467.

6 *Ídem*, p. 130.

En tanto que la filosofía contemporánea tiene a Friedrich Nietzsche o la crisis del proyecto filosófico moderno; Carlos Marx y el método de la economía política; Martin Heidegger y la crítica a la ontología tradicional; Ludwig Wittgenstein y el giro lingüístico; Karl Popper y el formalismo epistemológico contemporáneo; y Thomas S. Kuhn, con quien se parte de la historia de la ciencia a la filosofía de la ciencia⁷.

3. Los valores, los principios, el bien y la verdad

Los estoicos introdujeron el término *valor* en el dominio de la ética y denominaron valor a los objetos de las selecciones morales. Lo hicieron así por entender el bien en sentido subjetivo y, en consecuencia, podían considerar los bienes y sus relaciones jerárquicas como objetos de preferencia o de elección. El término *principio* fue introducido en filosofía por Anaximandro y al cual hacía frecuente referencia Platón, tomándolo en el sentido de causa del movimiento o de fundamento de la demostración. Aristóteles enumeró sus significados: 1) punto de partida de un movimiento; 2) punto de partida *mejor*, por ejemplo, el que hace más fácil aprender una cosa; 3) punto de partida efectivo de una producción, por ejemplo, los cimientos de una casa; 4) causa externa de un proceso o de un movimiento, por ejemplo, un insulto que provoca una riña; 5) lo que con su decisión determina movimientos o cambios, por ejemplo, el gobierno de una ciudad; 6) aquello de lo cual parte un proceso de conocimiento, por ejemplo, las premisas de una demostración.

La libertad puede ser entendida como autodeterminación o autocausalidad, ausencia de condiciones y de límites. Pero como posibilidad de elección es limitada y condicionada, esto es, *finita*. Sobre qué es la justicia, la pregunta surge inevitablemente en cualquier sociedad cuando sus miembros comienzan a pensar reflexivamente acerca de las disposiciones dentro de las cuales transcurren sus vidas. Una teoría de la justicia es una teoría acerca de los tipos de disposición social que pueden defenderse. La justicia como ventaja mutua versus la justicia como imparcialidad.

7 La selección de autores corresponde a la *Introducción a la Filosofía*, citada previamente.

Hans Kelsen⁸ analiza la justicia como problema de la solución de conflictos de interés o valores, para lo cual es necesario definir una jerarquía de valores; pero, también, como problema de la justificación de la conducta humana, donde encuentra diversos tipos de soluciones desde metafísico-religiosas hasta las fórmulas que Kelsen llama “vacías” (a cada uno lo suyo, el principio de represalia, justicia como igualdad, igualdad ante la ley, igualdad comunista, y la regla de oro: “no hagas a los demás lo que tú no quieres que a ti te hagan”).

Estudia Kelsen, igualmente, el imperativo categórico de Kant (condúcete de acuerdo con aquella máxima que tú desearías se convierta en ley general); la ética de Aristóteles donde la virtud es el punto de medio entre dos vicios y la justicia el punto medio entre hacer el mal y sufrir el mal; la teoría del derecho natural con el paso del ser al deber ser; para terminar con el análisis del absolutismo y del relativismo: la justicia absoluta como un ideal irracional; la tolerancia como la moral de una filosofía relativista de la justicia; finalmente, encuentra en la democracia y en la ciencia la libertad de espíritu y la tolerancia necesarias para que florezca la justicia.

Las virtudes teologales para el cristianismo son: fe, esperanza y caridad. Las virtudes cardinales descritas por Platón en *La República*, aunque sin darles esa denominación, son: prudencia, justicia, fortaleza y templanza. Los siete pecados capitales, según el orden asignado por Tomás de Aquino, son: soberbia, avaricia, gula, lujuria, pereza, envidia e ira.

En su libro *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, Michel Foucault describe la evolución histórica del concepto *parrhesía* (modalidad del decir veraz que se encuentra en el corazón mismo de la filosofía occidental, de las relaciones entre sujeto y verdad) en el pensamiento filosófico griego de la época clásica y posterior. Se trata del compromiso con la verdad que tiene con la muerte de Sócrates su momento culminante en la historia de la cultura occidental. Es la importancia, en toda la moral antigua –

8 Cfr.: Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, Sexta edición, México 1996.

sostiene Foucault–, en toda la cultura griega y romana, del principio “hay que decir la verdad sobre uno mismo”; es el examen de conciencia prescrito entre los pitagóricos o los estoicos. “No hace falta esperar al cristianismo, esperar la institucionalización, a comienzos del siglo XIII, de la confesión, esperar, con la Iglesia romana, la organización y la introducción de todo un poder pastoral, para que la práctica del decir veraz sobre uno mismo se apoye en la presencia del otro y apele a ella, la presencia del otro que escucha, el otro que exhorta a hablar y habla”⁹.

La tipología de la verdad según Julian Baggini¹⁰, por su parte, distingue entre verdades eternas (o religiosas: aceptar que hay una mente divina más allá de la comprensión humana); de autoridad (establecer el equilibrio correcto entre nuestro propio juicio y el testimonio del experto); esotéricas (puesto que las palabras sirven para obscurecer los hechos, es necesario distinguir entre las tramas plausibles y las inverosímiles); razonadas (capacidad de inferir cosas a partir de motivos sólidos, pero sabiendo que la razón es una herramienta imperfecta con usuarios imperfectos); empíricas (verdad basada en pruebas, pero sabiendo lo difícil que resulta obtener pruebas sólidas que demuestren una tesis de forma concluyente); creativas (no se puede simplemente crear una verdad cualquiera), relativas (hay más de una forma de describir el mundo, de asignar valor e importancia a las cosas); poderosas (porque la verdad es más que poder, podemos decir la verdad al poder); morales (nuestros juicios morales sólo estarán bien fundamentados cuando concuerden con los hechos tanto de la naturaleza humana como del mundo); holísticas (nos apoyamos en el conocimiento de otros para construir lo mejor posible nuestra comprensión de la verdad); futuras (si deseamos conocer la verdad, lo más necesario es un método de investigación o un conjunto de reglas para establecer hechos); y posverdad (la mentira se disfraza de verdad retirándose a redes incompletas de creencias en las que los hechos que convienen son resaltados y los incómodos se ignoran o simplemente se niegan).

9 Foucault, Michel, *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México 2017, p. 22.

10 Cfr: Baggini, Julian, *Breve historia de la verdad*, Atico de los libros, Barcelona 2018.

En su libro *La enseñanza del derecho*¹¹, Miguel Carbonell sostiene que “el estudiante de derecho debe saber que habrá cuestiones éticas que afectarán no en general al diseño del sistema jurídico, sino a su propio desempeño profesional”. Más aún, agrega que “Quienes hoy son estudiantes estarán expuestos en el futuro a un severo problema que afecta por igual a los abogados y a los profesionales de otras disciplinas: la corrupción”¹².

Las conductas honestas o corruptas son definidas necesariamente a partir de un orden moral, cuyos dos estudiosos modernos más connotados fueron Adam Smith y Jeremy Bentham.

4. La teoría de los sentimientos morales

Adam Smith (1723-1790) escribió este libro en 1759, en el cual define el paradigma de *la mano invisible* que habitualmente se piensa que se encuentra en *La riqueza de las naciones*, su obra más conocida publicada en 1776. En *La teoría de los sentimientos morales* propone la necesidad de control y dominio del egoísmo, derivado del amor hacia sí mismo, para permitir la vida en comunidad. A través del proceso de simpatía una persona se puede poner en el lugar de otro, sentimiento generado por la necesidad de aprobación. Supone que hay un “espectador imparcial”, una voz interior que permite advertir la propiedad o impropiedad de las cosas. Explica el origen y funcionamiento de los sentimientos morales: resentimiento, venganza, virtud, admiración, corrupción y justicia. Se trata de una visión de los sistemas morales dinámica y situada históricamente.

La *Teoría de los sentimientos morales*¹³ se distribuye en siete partes: I) De la corrección de la conducta; II) Del mérito y el demérito, o de los objetos de la recompensa y el castigo; III) Del fundamento de nuestros juicios acerca de nuestros propios sentimientos y conducta, y del sentido del deber; IV) Del efecto de la utilidad sobre el sentimiento de la aprobación; V) De la influencia de la costumbre y la moda sobre los sentimientos de la aprobación y la desaprobación

11 Carbonell, Miguel, Porrúa, UNAM, México 2006.

12 Carbonell, ob. cit., p. 96.

13 Smith, Adam, *Teoría de los Sentimientos Morales*, Alianza Editorial, Madrid 2019.

moral; VI) Del carácter de la virtud; VII) De los sistemas de filosofía moral.

La parte I se divide en tres secciones: I) Del sentido de la corrección; II) De los grados de las diferentes pasiones que son compatibles con la corrección; III) De los efectos de la prosperidad y la adversidad sobre el juicio de las personas con respecto a la corrección de la conducta y de porqué es más sencillo obtener su aprobación en un caso que en el otro. La parte II, su vez, también en tres secciones: I) Del sentido del mérito y el demérito; II) De la justicia y la beneficencia; III) De la influencia de la fortuna en los sentimientos de las personas, con relación al mérito o demérito de las acciones. Las partes inmediatas siguientes no están subdivididas.

La parte VI –completamente nueva en la sexta edición de 1790, según Smith señala en la advertencia que escribió para dicha edición– tiene las tres siguientes secciones: I) Del carácter del individuo en tanto que afecta a su propia felicidad, o de la prudencia; II) Del carácter del individuo, en tanto que afecta a la felicidad de otras personas; III) De la continencia. La parte VII, finalmente, consta de las cuatro secciones siguientes: I) De las cuestiones que deben ser examinadas en una teoría de los sentimientos morales; II) De las diferentes explicaciones que han sido planteadas acerca de la naturaleza de la virtud; III) De los diferentes sistemas que han sido elaborados con respecto al principio de la aprobación; IV) De la forma en que los distintos autores han abordado las reglas prácticas de la moral.

Según señala Carlos Rodríguez Braun –traductor y autor del estudio preliminar de la edición española de *Teoría de los Sentimientos Morales* (Adam Smith, Alianza Editorial), que con detalle cito en la bibliografía–, si bien Smith es el padre de una ciencia, la economía, y de una doctrina, el liberalismo, padre también del libre comercio, y se le asocia al paradigma de la “mano invisible”, con frecuencia se distorsiona su imagen haciendo suponer que justifica o profetiza un capitalismo “salvaje”, esto es, un contexto económico solamente asignativo, un mercado sin justicia ni valores éticos y orientado solamente por el egoísmo. Lo cual, afirma, es totalmente falso, porque Smith jamás concibió la economía totalmente separada de la moral. “...un buen ciudadano debe aspirar a mejorar la posición

de sus conciudadanos, pero de *todos*". Por lo que Smith advierte, previene su traductor, contra las reformas acometidas por el espíritu partidista, que benefician a sectores, no al conjunto. Al grado que en forma prudente Smith advierte igualmente que se requiere "el máximo ejercicio de sabiduría política" para decidir si vale la pena cambiar las cosas o no. Edmund Burke, en sus *Reflexiones* de 1790, critica a los revolucionarios franceses por haber pretendido "empezar desde cero", al igual que Tocqueville en *El antiguo régimen y la revolución*. La "mano invisible", como ya lo he señalado, aparece por primera vez en la *Teoría* y es reiterada en la *Riqueza*:

Los ricos sólo seleccionan del conjunto lo que es más preciso y agradable. Ellos consumen apenas más que los pobres, y a pesar de su natural egoísmo y avaricia, aunque sólo buscan su propia conveniencia, aunque el único fin que se proponen es la satisfacción de sus propios vanos e insaciables deseos, dividen con los pobres el fruto de todas sus propiedades. Una mano invisible los conduce a realizar casi la misma distribución de las cosas necesarias para la vida que habría tenido lugar si la tierra hubiese sido dividida en porciones iguales entre todos sus habitantes, y así sin pretenderlo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad y aportan medios para la multiplicación de la especie.¹⁴

La virtud fundamental de la *Teoría*, la justicia, es clave también para la explicación del desarrollo económico en la *Riqueza*. Al grado que la *Riqueza*, afirma el comentarista, no sólo está en línea con las ideas morales de Smith, sino que puede verse como un trabajo de moral aplicada. "Sólo Dios actúa exclusivamente por benevolencia y exclusivamente con miras a la felicidad universal. El hombre, que actúa por móviles diversos, tiene un orden de preocupaciones genuinas: su propia felicidad, la de su familia, sus amigos, su país. Y no debe desatender los "distritos" más modestos por preocuparse de la felicidad universal"¹⁵. Smith contempla una sociedad de personas interesadas en sí mismas, pero con valores morales.

14 Smith, *La Teoría...*, p. 31.

15 Ídem, p. 26.

La economía y la moral no están desvinculadas. “Quien se acerque, entonces, a *La Teoría de los sentimientos morales* hallará un complemento a *La riqueza de las naciones*. Encontrará un fino retrato de la psicología humana y un excelente manual de moral práctica y secular, plagado de sugerencias para acometer digna y hasta felizmente la magnífica y misteriosa empresa de vivir”¹⁶.

5. Deontología o Ciencia de la Moral

¿Qué es la Deontología Jurídica? Ciencia o tratado de los deberes. “Ciencia filosófica” que permite unir los hechos del mundo ideal (la mano de Platón que apunta hacia el cielo en *La Escuela de Atenas* pintada por Rafael Sanzio) con los fenómenos que ocurren en el mundo real (la mano de Aristóteles que apunta hacia la tierra)¹⁷.

¿Qué es la moral? Pertinente a la conducta y, por lo tanto, susceptible de valoración moral y, en especial, de valoración moral positiva. Así no sólo se habla de actitud moral o de persona moral, para indicar una actitud o persona moralmente valiosa, sino que se entienden con las mismas expresiones cosas positivamente favorables, es decir, buenas. Más tarde se le ha dado el significado genérico de “espiritual”, que aún conserva en ciertas expresiones; tal significado perdura en la expresión “ciencias morales”, que son las “ciencias del espíritu”¹⁸.

En realidad, “El ser humano, como integrante de una sociedad organizada políticamente, tiene para su actuación individual y colectiva un margen de libertad de decisión y acción que está limitado por diversos órdenes normativos, los cuales tienen la finalidad tanto de regular la convivencia como de hacerla posible”¹⁹, como he sostenido en otro texto.

Para Jeremy Bentham (1748-1832), en su libro *Deontología o ciencia de la moral*²⁰, la Deontología deriva de dos vocablos

16 Ibidem, p. 35.

17 Cfr.: Trueba Buenfil, Fernando (Editor), *Deontología*, Colegio de Notarios del Estado de México, México 2011, pp. 9-10.

18 Abbagnano, *Diccionario de Filosofía*, p. 818.

19 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “La cultura de la legalidad”, publicado en: Fernando Trueba Buenfil, *Deontología*, pp. 217-259.

20 Las citas siguientes corresponden a la edición española traducida por Benjamín Laroché y publicada en España en 1836.

griegos que es como si dijéramos “el conocimiento de lo que es justo y conveniente”. Es un término que se aplica a la moral, es decir, a lo que no está sujeto a las leyes públicas. “En cuanto arte es, *lo que es conveniente hacer*; en cuanto ciencia, es *conocer lo que conviene hacer en toda ocasión*”. Sostiene que la moral, la religión y la política no pueden tener sino que un mismo y solo principio: “El fin del hombre de Estado, como está universalmente reconocido, es la dicha del Estado, la mayor suma posible de dicha para los individuos del Estado en el curso de su vida mortal”. Sostiene que la virtud debe ser la regla y la dicha el fin de las acciones humanas. Respecto de la moral privada, señala que mientras para Francis Bacon *fiat experientia* es el fundamento de toda ciencia verdadera, *fiat observatio* es para el moralista lo que la experiencia para el filósofo.

Por cuanto a la alianza entre el interés y el deber, Bentham propone que “antes de condenar un acto, exige que se demuestre su incompatibilidad con la dicha de los hombres”, pues mientras el moralista habla de deberes cada uno piensa en intereses, por lo que el deber siempre cederá el paso al interés: “Toda ley que tenga por objeto la dicha de los gobernados, deberá tender a que éstos encuentren su interés en hacer aquello”, toda vez que “jamás podrá consistir el deber de un hombre en hacer aquello que tiene interés en no hacer”.

¿Qué es la dicha?, se pregunta, a lo que contesta: “Es la posesión del placer con exención de la pena”, en tanto que la virtud, afirma, “Es lo que más contribuye a la dicha, lo que maximiza los placeres y minimiza las penas”. La prudencia, por su parte, es la adaptación de los medios a un fin dado y debe ser aplicada a nosotros mismos y a los demás, “a nosotros como instrumento, a los demás como instrumento de nuestra felicidad”, puesto que es objeto de todo ser racional obtener por sí mismo la mayor suma de dicha. La moral, entonces, es el instrumento de la dicha que debe ser, misma que debe aplicarse en todas las partes de nuestra conducta.

Propone así tres cuestiones a atender: 1) ¿Qué exige la dicha pública?; 2) ¿La opinión pública está de acuerdo con el interés o dicha pública?; 3) ¿Y por lo que respecta a la aplicación práctica, qué línea de conducta se deberá

seguir en cada uno de los casos que se presenten a nuestra consideración?

Al estudiar el placer, la pena y su relación con el bien y el mal, sostiene que para justificar la afirmación de que es mal un acto dado, es preciso probar no sólo que del mismo resultará un mal, sino también que la suma del mal producido será superior a la del bien. “El valor de los placeres y penas puede apreciarse por su intensidad, duración, certidumbre, proximidad y extensión”.

Las causas de la inmoralidad pueden comprender, para Bentham: “falsos principios en moral; aplicación errónea de la religión; preferencia dada al interés personal sobre el interés social; en fin, preferencia dada a un placer menor, pero presente, sobre otro placer mayor, pero lejano”.

Más adelante, el autor se dedica al estudio del interés privado o prudencia personal; la prudencia relativa a los otros o prudencia extrapersonal; a la benevolencia; al análisis de las virtudes y los vicios; las falsas virtudes; las pasiones; y las facultades intelectuales. El segundo tomo de su obra lo dedica al estudio de los principios generales, particularmente el principio de maximización de la dicha, así como nuevamente al análisis de la prudencia y de la benevolencia.

Aunque los anteriores autores lo han dejado implícito, es necesario abordar expresa y puntualmente, ahora, el tránsito de las virtudes privadas a las virtudes públicas.

6. Ética de la convicción y ética de la responsabilidad

Max Weber, en *El político y el científico*²¹, se pregunta lo siguiente: “cuál es la relación auténtica que existe entre ética y política? ¿No tienen nada en común la una con la otra, como se suele asegurar? O, por el contrario, ¿es cierto que hay una sola ética valedera tanto para la actividad política como para cualquier otra?”. Después del análisis de situaciones fácticas desde el Sermón de la Montaña, la vida de Jesús, los apóstoles o San Francisco de Asís, o

21 Weber, Max, *El político y el científico*, Colofón, Quinta edición 1985, México, pp. 49 y sigs.

bien de las revoluciones y de la política, al constatar que la ética absoluta impone conductas sin condiciones y no se pregunta en ningún momento por las consecuencias, pero al reconocer la necesidad de los fines, Weber concluye: “Tenemos que ver con claridad que cualquier acción orientada éticamente puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí y totalmente opuestas: puede orientarse según la ética de la “convicción” o según la ética de la “responsabilidad”.

Y continúa: “En el momento que las consecuencias de una acción con arreglo a una ética de la convicción resultan funestas, quien la llevó a cabo, lejos de considerarse comprometido con ellas, responsabiliza al mundo, a la necesidad de los hombres o la voluntad de Dios por haberlas hecho así. Por el contrario, quien actúa apegado a una ética de la responsabilidad toma en consideración todas las fallas del hombre medio. Tal como opina Fichte, no le asiste derecho a alguno a dar crédito a la bondad y perfección del hombre, considerándose que su situación no le permite imputar a otros aquellas consecuencias de su proceder que bien pudieron serle previsibles”²².

Finalmente, concluye: “...la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos opuestos entre sí; son elementos complementarios que deben concurrir a la formación del hombre auténtico, a la formación del hombre que pueda tener “vocación política””²³.

Conforme a una ética de la convicción, un secretario de Hacienda que sabe que dentro de algunos días la moneda tendrá que ser devaluada, no le puede mentir a los periodistas que lo interroguen al respecto. Pero, conforme a una ética de la responsabilidad, sabe muy bien que debe guardar silencio al respecto o por lo menos desviar la atención sobre el tema. Desde luego que esto no salva ni al secretario ni al gobierno del que forme parte, de su responsabilidad frente a las fallas derivadas de una mala conducción económica; fallas que pueden ser sancionadas de diferentes maneras, o nunca serlo, según las condiciones del sistema político en el que ocurran y cuyos elementos

22 Weber, ob. cit., p. 52.

23 Ídem, p. 59.

definitorios veremos más adelante. Situaciones todas que deben enfrentar los juristas desde su ámbito y perspectiva.

Según Luis Recasens Siches²⁴, hay un paralelo entre la intención que orienta al derecho positivo y la intención animadora de la tarea del jurista, a saber: el designio de hallar la solución justa. La función del jurista, entonces, podría ser buscar el equilibrio entre Constitución, democracia, bienestar social y justicia. Por cuanto a la relación entre el punto de vista teleológico causal y el punto de vista normativo, según Hans Kelsen²⁵, se debe indagar hasta qué punto la contraposición entre el ser y el deber ser, entre la ley natural y la norma, coincide con la distinción entre el punto de vista causal y el teleológico.

La distinción entre la norma moral y la norma jurídica según Eduardo García Máynez²⁶, es la siguiente: unilateral y bilateral; interior y exterior; incoercible y coercible; autónoma y heterónoma, respectivamente. Por lo que define al Derecho como “un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas –integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible– son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por los órganos del poder público.”²⁷

Las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos, respectivamente, aprobadas en 2011 en México, dieron paso a un nuevo paradigma jurídico y a un modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, que no pueden ser desconocidos por los abogados en su práctica profesional²⁸. Es un paradigma que vincula moral y derecho por la vía de la argumentación jurídica, pues coloca en el centro de nuestra organización

24 Recasens Siches, Luis, *¿En qué consiste eso de ser jurista?*, Ediciones Coyoacán, México 2014, pp. 36-37.

25 Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*, Capítulo 6, Ley Natural y Ley Social (Moral y Jurídica), Marcial Pons, Madrid 2018, pp. 52-54.

26 García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Décimo séptima edición revisada, México 1970, pp. 15-24.

27 García Maynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, Décima primera edición, México 1999, p. 135.

28 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Editorial Flores, México 2018, pp. 199-238.

social la libertad y dignidad humanas como valores supremos, para su defensa y protección jurisdiccional. Se trata también de un puente entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad.

7. El enfoque histórico-empírico

El enfoque histórico-empírico en el estudio de lo social, según Dieter Nohlen²⁹, reúne dos elementos, lo histórico y lo empírico, y los conecta en un todo que se diferencia de otras combinaciones de ambas expresiones. Sus características se centran en la perspectiva analítica y los alcances operativos respecto al proceso de conocimiento (rige la causalidad como modelo de explicación de los fenómenos observados, pero no a partir de teorías abstractas, leyes y generalizaciones, sino de constelaciones históricas concretas), la evaluación de las instituciones (con una ponderación medida de la incidencia de las instituciones en una relación de factores a considerar), respecto al diseño de las instituciones (no existe ninguna institución ideal) atado a lo contextual.

Para Nohlen³⁰, el sistema político se compone de tres subsistemas: el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Las formas de gobierno en las democracias contemporáneas y una de las diferentes tipologías del presidencialismo latinoamericano, son: Parlamentarismo, Presidencialismo y Semiparlamentarismo, así como: Presidencialismo puro o equilibrado, hiperpresidencialismo o dominante, presidencialismo reforzado o racionalizado, atenuado y parlamentarizado³¹, respectivamente. Los sistemas electorales admiten tres familias según el principio de decisión para asignar un triunfador: mayoría, representación proporcional y sistemas mixtos. Los sistemas de partidos políticos, a su vez, pueden responder tanto al número de

29 Consultar: Nohlen, Dieter, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad del Rosario, Bogotá, México 2013.

30 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, UNAM, IJ, SCJN, BUAP, México 2008, pp. 91-106.

31 Nohlen, *Ciencia Política...*, pp. 136-137.

partidos como a la calidad democrática de la competencia entre ellos y a su combinación³².

Me refiero ahora a los controles horizontales y verticales del poder político según Karl Loewenstein³³ y otras formas de control del poder según Diego Valadés³⁴. Según Loewenstein, los controles horizontales del poder político son: intraórganos (entre el parlamento y el gobierno) e interórganos (tribunales frente al gobierno y el parlamento y del electorado frente al gobierno y el parlamento), y los controles verticales (federalismo, garantías de las libertades individuales y pluralismo). Según Valadés: materiales y formales, unidireccionales y bidireccionales, organizativo y funcionales, preventivos y correctivos, perceptibles e imperceptibles, constitucionales y paraconstitucionales y otras posibilidades de encuadramiento de acuerdo con su naturaleza (obligatorios y potestativos), su objeto (constructivos y limitativos), sus efectos (vinculatorios e indicativos), su frecuencia (sistemáticos y esporádicos), su forma (verbales y formales), sus agentes (colectivos y selectivos), sus destinatarios (generales o singulares) y su oportunidad (previos, progresivos y posteriores).

Como consecuencia necesaria del enfoque metodológico asumido, propongo que la práctica cotidiana de los valores y principios de la deontología jurídica está condicionada o ampliamente influida por el sistema político al interior del cual ocurren. El decálogo ético que en seguida propongo para el legislador (formal y material) responde a esta perspectiva.

8. Los códigos y decálogos éticos

La actualidad de los valores y deberes éticos se materializa con la vigencia de los códigos y decálogos éticos en la mayor parte de actividades profesionales, así como en poderes y actividades públicos. No tienen una fuerza vinculante en

32 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia*, Edición de autor, México 2008.

33 Cfr.: Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel. Derecho, Barcelona 2018, p. 149 y sigs.

34 Cfr.: Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, Editorial Porrúa, Tercera edición, México 2006, 419 y sigs.

sí mismos, pero su estrecha relación con regulaciones jurídicas sobre dichas actividades sea en leyes orgánicas, leyes de responsabilidades administrativas, leyes de transparencia y rendición de cuentas, leyes que regulan actividades profesionales o códigos penales, permite la exigibilidad de conductas acordes a las previstas en dichos códigos y decálogos, puesto que la norma moral y la norma jurídica se relacionan y entrelazan como las dos caras de una moneda.

El *Decálogo del Abogado*³⁵ del jurista uruguayo Eduardo J. Couture, procesalista, tal vez sea el primero de los ordenamientos éticos propios de la Deontología Jurídica que conoce un estudiante de derecho, aunque su apenas inicial incursión por el campo de la profesión le impida aquilatar sus preceptos. Su texto es el siguiente:

- I. **Estudia.** El Derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos serán cada día un poco menos Abogado.
- II. **Piensa.** El Derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando.
- III. **Trabaja.** La Abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la Justicia.
- IV. **Lucha.** Tu deber es luchar por el Derecho, pero el día que encuentres en conflicto el Derecho con la Justicia, lucha por la Justicia.
- V. **Sé leal.** Leal con tu cliente al que no puedes abandonar hasta que comprendas que es indigno de ti. Leal para con el adversario, aun cuando él sea desleal contigo, Leal para con el Juez que ignora los hechos, y debe confiar en lo que tú le dices y que, en cuanto al Derecho, alguna que otra vez debe confiar en el que tú le invocas.
- VI. **Tolera.** Tolera la verdad ajena en la misma medida en que quieres que sea tolerada la tuya.
- VII. **Ten paciencia.** El tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración.
- VIII. **Ten fe.** Ten fe en el Derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la Justicia, como destino normal del Derecho, en la Paz como substitutivo bondadoso de la Justicia; y

sobre todo, ten fe en la Libertad, sin la cual no hay Derecho, ni Justicia, ni Paz.

- IX. Olvida.** La Abogacía es una lucha de pasiones. Si en cada batalla fueras llenando tu alma de rencor llegaría un día en que la vida sería imposible para ti. Concluido el combate, olvida tan pronto tu victoria como tu derrota.
- X. Ama tu profesión.** Trata de considerar la Abogacía de tal manera que el día que tu hijo te pida consejo sobre su destino, consideres un honor para ti proporcionarle que sea Abogado.

El *Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal*³⁶ incluye los principios constitucionales siguientes: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia. Así como los valores siguientes: Interés público, Respeto, Respeto a los derechos humanos, Igualdad y no discriminación, Equidad de género, Entorno cultural y ecológico, Integridad, Cooperación, Liderazgo, Transparencia y Rendición de cuentas. La legislación mencionada establece expresamente normas éticas, expresas o implícitas, para los administradores, juzgadores y legisladores. A continuación, desarrollo una propuesta de decálogo ético que se agrega a otros decálogos que propongo para introducirse a la técnica legislativa y el control parlamentario³⁷.

9. Una propuesta de decálogo ético para el legislador

En el libro *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición* hago una propuesta de tres decálogos para la redacción de ordenamientos normativos que denominé: decálogo fáctico, decálogo lógico y decálogo técnico. Posteriormente, he construido otros tres decálogos que complementan a los anteriores como material de apoyo para la docencia jurídica en materia de derecho parlamentario, proceso legislativo y técnica legislativa, que son: decálogo formal-jurídico, decálogo gramatical y lingüístico y decálogo ético. Puesto que la redacción de mi propuesta de decálogo ético complementa los valores y principios morales aquí analizados y los vincula a la

36 *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 2015.

37 Consultar: Castellanos, *Técnica legislativa...*, pp. 61-82.

actividad práctica de redacción de ordenamientos jurídicos o de su reforma por parte del legislador, formal o material, me parece que transcribirlo es una buena forma de concluir este artículo. Miguel Carbonell afirma que “detrás de cada decisión legislativa, reglamentaria o jurisprudencial, hay una previa comprensión de carácter ético sobre la realidad social”³⁸.

DECÁLOGO ÉTICO (SUGERIDO) PARA EL LEGISLADOR (FORMAL Y MATERIAL)

MORAL, ÉTICA Y DEONTOLOGÍA

1. La *moral* no es un árbol que da moras. La *moral* es una expresión latina equivalente o cercana a la expresión griega *ética*, que da origen a la *deontología*, expresión traducida del griego por Jeremy Bentham –autor de *Deontología o Ciencia de la Moral*– y que da título, a su vez, a una disciplina del mismo nombre dedicada al estudio del deber ser. Adam Smith, por su parte, en la *Teoría de los Sentimientos Morales*, actualiza también el estudio de los valores y principios identificados por los filósofos griegos de la época clásica, del medioevo y de la Ilustración, a la luz de un enfoque liberal de la democracia y de la economía, es decir, a partir de la libertad y de la dignidad humana como valores supremos.

PROSPECTIVA Y VISIÓN GLOBAL

2. En la etapa actual del desarrollo del país y del mundo no hay cabida para visiones domésticas limitadas al día a día. La propuesta legislativa que formule un legislador tiene que situarse en una visión global y prospectiva, constructora de o vinculada a escenarios de futuro en una economía mundial interrelacionada. Igualmente, tiene que serlo al considerar la necesidad de materializar y fortalecer los controles democráticos del ejercicio del poder público, así como para asegurar la eficacia y eficiencia de una economía mixta con la

amplitud de la intervención estatal que aconsejen las circunstancias y no solo sus preferencias o conveniencias personales o partidistas.

HUMILDAD

3. Reconozca usted que el problema a cuya solución desea contribuir mediante una ley o la reforma de la ya existente, puede tener múltiples aspectos que usted desconoce y que, además, pudiera tener otras alternativas de solución que, igualmente usted desconozca o, tal vez, incluso rechace. Entonces, procure tratar de conocer todos esos aspectos y alternativas con el mismo rigor con el que usted supone que conoce la alternativa legislativa que propone.

TRABAJO Y ESTUDIO

4. La redacción de una ley o su reforma, pero particularmente de una nueva ley, implica un trabajo prolongado y a profundidad de estudio doctrinal, de legislación comparada, jurisprudencial, de interlocución social y de investigación de campo, que puede realizarse más rápido y mejor si se sustentan en la colaboración y coordinación de equipos de trabajo multi e interdisciplinarios. Esto no tiene nada que ver con *fusilarse* una ley encontrada en un libro o en una legislación extranjera. Ciertamente, algunos principios y procedimientos de ésta pueden ser adoptados y adaptados a nuestro contexto nacional o local, pero esto implica un nuevo trabajo para lograrlo.

PARTICIPACIÓN, DIÁLOGO Y COMPROMISO

5. Las leyes de transparencia establecen lineamientos de materialización y actuación del gobierno y del parlamento abiertos. De tal forma que, si usted convoca a actores sociales a la participación, propuesta y discusión de proyectos legislativos, no sólo escúchelos sino hágalos caso y tome en cuenta sus propuestas. Es un compromiso mínimo, pues lo contrario lo llevaría sólo a una simulación a todas luces indeseable. No simule consultas popu-

lares, hágalas efectivas; claro, siempre y cuando surjan propuestas útiles y viables, lo que a veces sucede, incluso con más frecuencia de lo que usted pudiera suponer; sobre todo si vienen de organizaciones sociales especializadas en el tema.

PLURALIDAD, TOLERANCIA Y ACUERDO

6. Cualquier asamblea legislativa –cuando las elecciones son auténticas– es una comisión del pueblo por ella representado, que trabaja a su vez en comisiones dictaminadoras durante el proceso legislativo. En consecuencia, lo más natural es que haya en dichas comisiones una pluralidad de criterios muchas veces contrapuestos, en las que sólo el respeto a las opiniones diversas y la tolerancia hacia ellas para encontrar sus aportaciones útiles, puede construir acuerdos que faciliten avanzar hacia proyectos legislativos definitivos, es decir, que permitan la creación de leyes o su reforma.

REFORMITIS

7. Evite la *reformitis*, no proponga una nueva ley o una nueva reforma de ley en cada sesión. Recuerde que el exceso de leyes es contrario a la certeza y seguridad jurídicas, al conocimiento de la ley y a la eficacia y eficiencia en la aplicación e interpretación de los principios y procedimientos ideados para conseguir los fines y objetivos propuestos. La confusión que pueda generar la *reformitis* lo más seguro es que impida alcanzarlos.

ILUSIONISMO

8. Evite el ilusionismo. No cree o reconozca derechos que no podrán ser cumplidos ni respetados, es decir, no construya leyes que sólo engañen a quienes confían en la ley, porque al final dejarán de confiar en la ley, en los legisladores y en usted. Un riguroso control *ex ante*, *in itinere* y *post facto* del ordenamiento propuesto y aprobado ayudará a evitar una irresponsabilidad legislativa de esta magnitud.

JUSTICIA

9. Esta vida es injusta y seguirá siéndolo cuando usted deje de ser legislador (formal o material), a pesar de sus buenas intenciones para lograr algo de justicia por medio de la ley, particularmente las leyes económicas, no me refiero a las procesales, éstas ni siquiera se lo proponen, con la verdad jurídica contenida en el expediente se conforman. Una obsesión por la justicia sólo va a provocar efectos no deseados, además de que nunca la alcanzará. Mejor propóngase fines, objetivos y metas más modestos y alcanzables; como el crecimiento económico, por ejemplo, o el desarrollo social, o la eficacia y la eficiencia en la administración pública, o la rendición de cuentas, o el combate a la corrupción e impunidad.

SOMÉTASE A LOS CONTROLES INSTITUCIONALES

10. En el parlamentarismo, la última palabra la tiene el electorado después de una moción de censura, de negarse una moción de confianza o de la disolución del parlamento. En el presidencialismo, la última palabra la tienen los jueces constitucionales y convencionales. Pero en México, desde que se abandonó la *tesis de la incompetencia de origen* y se declaró improcedente el amparo en materia electoral –dejando sin protección los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos durante más de cien años–, se prefiere evitar los controles institucionales; procure no hacerlo, sométase a los controles institucionales.

Bibliografía

- Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, Segunda reimpresión 2000, México.
- Baggini, Julian, *Breve historia de la verdad*, Ático de los libros, Barcelona 2018.
- Bentham, Jeremy, *Deontología o Ciencia de la Moral*, Librería de Mallén y sobrinos, Valencia 1836.

- Carbonell, Miguel, *La enseñanza del derecho*, UNAM, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 2006.
- Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Segunda edición, marzo 2019, México.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Editorial Flores, México 2018.
- _____, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.
- _____, *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, Secretaría de Gobernación, México 2009.
- _____, (Coordinador), *Valores para una Cultura de la Legalidad*, Secretaría de Gobernación, México 2009.
- _____, *Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia*, Edición de autor, México 2008.
- Foucault, Michel, *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, FCE Argentina, 2010, Primera reimpresión, FCE México, 2017.
- García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, Décima primera edición, México 1999.
- _____, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Décimo séptima edición revisada, México 1970.
- Katayama Omura, Roberto, *Introducción a la Filosofía*, Editorial Universitaria, Lima, Perú, 2003.
- Kelsen, Hans, *Teoría general de las normas*, Marcial Pons, Madrid 2018.
- _____, *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, Sexta edición, México 1996.
- Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel. Derecho, Primera edición en inglés 1957, Primera edición en esta presentación 2018, Barcelona.
- Nohlen, Dieter, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad del Rosario Bogotá, México 2013.
- _____, *Sistemas electorales en su contexto*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la

- Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México 2008.
- Recaséns Siches, Luis, *¿En qué consiste eso de ser jurista?*, Ediciones Coyoacán, México 2014.
- Reyes, Alfonso, *Cartilla moral*, Gobierno de México, Reimpresión 2018.
- Rock L., Roberto, *La historia detrás del desastre. Crónica de una herencia envenenada*, Grijalbo, México 2019.
- Smith, Adam, *Teoría de los Sentimientos Morales*, Obra publicada en Londres y Edimburgo en 1759; la sexta edición apareció en dos volúmenes en 1790. Primera edición en español: 1997, Tercera edición: 2013, Tercera reimpresión: 2019, Alianza Editorial, Madrid.
- Trueba Buenfil, Fernando (editor), *Deontología*, Colegio de Notarios del Estado de México, México 2011.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, Editorial Porrúa, Tercera edición, México 2006.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Colofón, México, Cuarta reimpresión, 2013.

INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., decho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Luis F. Aguilar Villanueva, *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2013.

- **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Omar Guerrero, “Nuevos aportes a la teoría de la administración pública”, en Luis Miguel Martínez Anzures (coord.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, pp. 21-30.

- **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Período y año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Luis Miguel Martínez Anzures, “Reflexión sobre la deontología del servidor público”, *Revista de Administración Pública*, Vol. LII, Núm. 144, septiembre-diciembre de 2017, pp. 209-223.

- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Si la fuente original no menciona alguno

de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.

- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.).
- f) Las gráficas, cuadros, diagramas o figuras se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico:

contacto@inap.org.mx

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km. 14.5)
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a) Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución). Datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
 - b) Enviar breve currículum académico y profesional, incluyendo la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones, en su caso.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

150

Volumen LIV, No. 3
(septiembre-diciembre 2019)

Profesionalización de la Función Pública

Se terminó de imprimir en abril de 2020
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Presentación

Carlos Reta Martínez

Introducción

María del Carmen Pardo

Profesionalización de la Función Pública

El Servicio Profesional de Carrera en la transformación de la vida social y Estatal

Ricardo Uvalle Berrones

Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas

Guillermo M. Cejudo y Damián Lugo

Pasado, presente y futuro de la profesionalización de la función pública en México

Rafael Martínez Puón

Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública en México

Arturo Hernández Magallón

Adopción y consolidación de sistemas de profesionalización y su relación con el modelo subyacente de gestión de recursos humanos: Evidencia del caso mexicano

Fernando Nieto Morales y David Eduardo Vilchis Carrillo

Importancia de la Dirección Estratégica o Ejecutiva en el Servicio Civil de Carrera

Alfonso González Mateos

La profesionalización de las personas servidoras públicas: elemento indispensable para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción

Mario A. Fócil Ortega y Gonzalo Alberto Vera Carmona

Los retos del capital humano en el sector público. Algunas reflexiones en el caso mexicano

Alejandro Herrera Macías

El régimen jurídico de la profesionalización del sector público

Carlos Matute González

Foro abierto

El poder Legislativo: protagonista del Estado mexicano en el siglo XXI

Carlos Reta Martínez

La transformación de la política contemporánea

Arturo Núñez Jiménez

Deontología Jurídica

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Indicaciones para los colaboradores

contacto@inap.org.mx



0 00482 5209 4

ISSN 0482-5209