

Profesionalización en el servicio público municipal

VICENTE ANAYA CADENA

INTRODUCCIÓN

El futuro inmediato de la administración pública no sólo es importante para quienes se desempeñan en las dependencias y entidades gubernamentales, sino que lo es, también, para la sociedad en su conjunto, ya que la administración pública puede contemplarse como la instancia que articula al Estado y ciudadanía, gobernantes y gobernados.

El papel del Estado como rector de la vida nacional, su peso para influir en el desarrollo social económico del país, confieren al administrador público una necesaria responsabilidad política cuando asume decisiones y cuando, en lo técnico, se responsabiliza de su instrumentación.

Priorizar, racionalizar y optimar el uso de los recursos públicos representan objetivos inaplazables que exigen pautas de evolución cultural y técnica para la administración pública en los próximos años, esa es parte de la tarea que pretende desarrollar la profesionalización y el servicio profesional de carrera.

La Profesionalización en el Servicio Público

La administración pública tiende a generar un amplio grupo de demandas que impacta la capacidad administrativa; en ellas se encuentran las del perfeccionamiento en las tareas de los

funcionarios públicos, mediante un amplio conocimiento de segmentos de la planta de agentes existentes, incorporación de nuevos funcionarios profesionales, integración de especialistas en áreas de reciente creación, entre otras.

Definición

La profesionalización del servidor público se enfoca a la capacitación adecuada, constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en el aparato público para que su desempeño sea el más idóneo y satisfactorio, es además, la designación adecuada al puesto por méritos propios, por capacidad comprobada y/o máxima calificación en un concurso; que cada puesto de la administración pública sea ocupado por alguien que tenga los elementos profesionales necesarios.

Este proceso pretende la vinculación de la demanda ocupacional con la demanda de bienestar de los trabajadores para conducirlos a un mejor desarrollo personal, que permita fortalecer el desempeño profesional, consolidando, con ello, el mejoramiento institucional a través de mejores mecanismos de capacitación, de motivación de remuneración y de evaluación del desempeño que permitan el otorgamiento de un servicio profesional a la comunidad, y en el cual el servidor público aporte su experiencia, sus conocimientos, su valores y sus creencias con una actitud de compromiso y voluntad.

Objetivo de la profesionalización

Establecer un sistema Profesional de Carrera que asegure la permanencia y el progreso a quienes se lo merezcan, es decir, "la inamovilidad comprobada en el puesto", es la base sobre la que se fundamenta la capacidad y la moralidad, la eficiencia y el progreso administrativo y requerirá ser sustentado por un sistema de evaluación del desempeño y un sistema de incentivos a fin de evitar un burocratismo de privilegios.

Premisas

La profesionalización debe tener como premisa la seguridad en el empleo, el reconocimiento del esfuerzo, la posibilidad del desarrollo, al fin y al cabo un plan de carrera que otorgue al individuo una satisfacción en sus percepciones, actitudes, aptitudes con ética y dignidad para lo que necesita el individuo en afán de esforzarse en hacer las cosas rápidas, con seguridad logrando los cometidos del procedimiento.

Etapas en la profesionalización, según Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 del Gobierno Federal Mexicano.

1. ETAPA INICIAL. Una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual; se procede a la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública, así como al reforzamiento de los valores éticos que sustentan al servidor público.
2. ETAPA DE DESARROLLO. Comprende el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño y la evaluación del servidor público serán los factores que determine su permanencia, crecimiento y promoción.
3. ETAPA DE CONCLUSIÓN. Se refiere a la garantía de un retiro digno, derivada de las dos anteriores etapas del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

Propuesta de programa de trabajo para la profesionalización

Reconocer el alto nivel profesional y el cambio de giro que los administradores públicos en los tres ámbitos de gobierno han dado. Frente a la falsa disyuntiva; políticos o técnicos, los administradores públicos son ambos: trascienden cualquier propuesta tecnocrática, por su sensibilidad social y política y van más allá de la retórica y la demagogia de un hacer político del poder para el poder mismo (como fin en sí), debido a su formación profesional rigurosa. Este es su nicho más importante y el que las asociaciones de profesionales y las Instituciones de Enseñanza superior podría alentar en la formación de los administradores públicos como técnicos rigurosos con sensibilidad política y social (trascenderían y coordinarían el conflicto entre políticos y tecnócratas).

Servicio profesional de carrera

Definición: Por servicio profesional se entiende un régimen administrativo de basamento jurídico, que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público, a las personas más idóneas para las diversas funciones no políticas del Estado, con el fin de que dicho servicio público sea lo más eficiente posible.

Para las Naciones Unidas, se considera que el servicio civil de carrera designa al grupo de funcionarios y empleados no políticos. "Un servicio de carrera es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forman la espina dorsal en una administración (pública)".

Se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública.

Nota: *En la mayoría de los países con servicio civil no se considera como servidores públicos a todos los trabajadores al servicio del Estado, ya que los ingenieros, administradores y obreros de las empresas públicas no son considerados, a pesar de ser remunerados con fondos del Estado.*

Antecedentes

El servicio profesional de carrera aparece ligado a la formación del Estado moderno, al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia y EUA) y que legitima al servicio profesional de carrera como una función técnica y neutral fuera de las pugnas partidistas.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se estableció en el PND 1983-1988 el Servicio Civil de Carrera a través de la Federación de Trabajadores del Estado (FSTSE), p. 175. Se entendía al servicio civil de carrera al conjunto del personal al servicio del Estado.

El servicio civil de carrera: La definición del gobierno mexicano

La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevándose a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, consiste en contemplar, de manera integral y congruente, las etapas de reclutamiento, selección, nombramiento, inducción, desarrollo, capacitación, promoción (escalafón), baja, pensión o jubilación del personal al servicio del gobierno federal; promoviendo mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de la administración y desarrollo personal.

Políticas para la profesionalización de los servidores públicos municipales

En el programa de trabajo de cada uno de los municipios que cuentan con una estructura de personal más o menos ademada, debería estar especificada como meta: "establecer el sistema de profesionalización del servidor público municipal", como una medida de racionalización y de un mejor aprovechamiento de recursos para el logro eficiente y eficaz de sus objetivos las 31 entidades federativas, al igual que en el gobierno del D.F.

Una de las experiencias actuales en el ámbito municipal para la profesionalización la hemos llevado a cabo a través de la implantación de residencias municipales como: el desarrollo de prácticas profesionales para egresados de las carreras de Ciencias Políticas y/o Administración Pública.¹

Al respecto consideramos proceden los siguientes comentarios.

a) La profesionalización del servidor público es un proceso que podría lograrse a partir de la evolución que pueda sufrir la ley federal burocrática y como consecuencia las leyes burocráticas estatales y municipales sólo en el caso de que en ellas se contemple a los servidores públicos municipales.

b) Profesionalizar implica diversos pasos sucesivos:

1) La normatividad.

2) La definición de los tipos genéricos de los servidores públicos.

3) Una tendencia hacia la formación de un servicio civil de carrera, mismo que dé seguridad y estabilidad en el empleo, así como una remuneración estable y adecuada a los propios servidores públicos.

4) Oportunidades específicas de capacitación para que los servidores públicos municipales accedan a mejores niveles de empleo y remuneración.

Es importante mencionar que a la fecha el marco normativo es muy disímulo de estado a estado; apuntándose las siguientes variantes:

¹ Programas de Residencias Municipales, puesto en marcha por medio de la firma de un convenio de colaboración, entre el Gobierno del Estado de Tlaxcala, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, auspiciado por su vicepresidente Vicente Anaya Cadena, a partir del año 1997 y extensivo al año 1998; cuyos resultados fueron exitosos pues se inscribieron 29 jóvenes pasantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, quienes podrían optar por un procedimiento de titulación con la prestación de estas prácticas profesionales en el ámbito municipal por un período de un año, con una beca mensual de \$1.000 (un mil pesos 00/100). Por parte del Gobierno del Estado a cambio de la prestación de su servicio social en alguno de los 60 municipios del Estado. En contrapartida la Universidad pudo ofrecer la oportunidad a un buen número de sus egresados pasantes la opción de titulación vía memoria de tesis; tesina o bien tesis a partir de los proyectos realizados en algunos de los gobiernos municipales. El éxito del programa fue rotundo dado que los 29 jóvenes inscritos lograron concluir satisfactoriamente sus prácticas y memoria de titulación, habiendo logrado la Universidad incrementar su porcentaje de alumnos titulados en un año en porcentaje considerable y un buen número de jóvenes pasantes fue contratado para prestar sus servicios en aquellos municipios donde realizaron sus prácticas.

- 1) En una parte de los Estados la Ley Burocrática se llama Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado.
- 2) En otra parte, se llama Ley del Servicio Civil, aunque cabe señalar que no por el nombre son leyes que lo establezcan.
- 3) En el aspecto de la seguridad y prestaciones a los trabajadores hay distintos mecanismos:

Algunos estados, tiene una variante de Instituto tipo ISSSTE, como organismo descentralizado propio: ISSSTECALI, en Baja California; ISSSTETAB, en Tabasco; ISSSTESON, en Sonora; ISSSTEMYM en el Estado de México; Fondo de pensiones de Veracruz, entre otros.

Otros estados han elaborado convenios con el ISSSTE del gobierno federal;

Otros, con el IMSS, y también interesa señalar que no todos los regímenes legales locales contemplan la cobertura jurídica e institucional para los trabajadores de los ayuntamientos

Todos los aspectos mencionados complican la posibilidad de que se acceda con cierta prontitud a normas que faciliten o propicien una futura profesionalización municipal.

Por lo anterior, para cumplir con la meta propuesta en el Programa de Trabajo para 1996, habrá que considerar como proyectos que integran esta meta, los siguientes:

- 1) Convenios que sean suscritos por las instituciones federales y estatales correspondientes y a las asociaciones de profesionales e instituciones de educación superior para fortalecer sus sistemas de profesionalización.
- 2) Convenios para la realización conjunta de estudios sobre la legislación burocrática estatal, que propicie en un futuro medidas prácticas y realizables para la profesionalización.
- 3) En estos mismos convenios se deberán contemplar acciones de capacitación, que son premisa indispensable para la superación de los servidores públicos municipales y su posible incorporación a sistemas de carrera profesional.
- 4) Convenio con las escuelas y facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública, con el objeto de apoyar la revisión de la currícula académica y con el propósito de adecuarlas a los requerimientos del mercado de trabajo.

- 5) Convenir con los gobiernos de los estados y las escuelas y facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública, el establecimiento de proyectos de prácticas profesionales, llamados residencias municipales. Las cuales se llevarán a la práctica, como su nombre lo señala en el ámbito de la administración pública municipal. Los que a su vez servirán de base para la titulación de los jóvenes recién egresados de esta especialidad.
- 6) Memorias de titulación a partir de las prácticas profesionales en el ámbito municipal, que comprenderán cuatro campos de actividad dentro de los gobiernos municipales:
 - a) Elaboración y adecuación del marco normativo municipal, leyes y reglamentos, orientados a fomentar mecanismos de participación y consulta ciudadana
 - b) Elaboración y preparación de los planes y programas de desarrollo municipal.
 - c) Elaboración y desarrollo de nuevos procesos de gestión y prestación de servicios públicos municipales.
 - d) Asistencia técnica en general.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera, que garantice que en la transición por el relevo de la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal, y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Estrategias paralelas al servicio profesional de carrera

El Sistema de incentivos

El Sistema de Evaluación del Desempeño e Incentivos debe ser un sistema vinculado al alcance de los objetivos sociales de las Instituciones, concretamente a los resultados en el desempeño y la capacitación en el personal.

Al referirnos a una evaluación del desempeño de los servidores públicos, es indudable, en una primera reflexión acerca del sistema de incentivos que no sólo se estimule el buen desempeño de las tareas que se realizan individualmente y en grupo, sino que otorguen mejores perspectivas de desarrollo desde el propio ámbito laboral en el que se ocupen. De manera general, estos sistemas de evaluación e incentivos, deben ir acompañados de una profesionalización que promueva la calidad en el desempeño de sus tareas y que sea implantado de manera gradual en las dependencias y ámbitos de gobierno de acuerdo a las particularidades propias de cada organismo.

Una de las acciones consiste en propiciar en la función pública, que ésta sea capaz de incentivar por sí misma la oferta de empleo en el mercado laboral a fin de que el sector público sea atractivo y permita la mejoría en los niveles de vida y de los salarios de los servidores públicos por medio de la capacitación y formación permanente en forma adecuada, generando una nueva cultura administrativa de servidor público, basado en la vocación y la ética del servidor público y vinculado estrechamente a un sistema de remuneración, productividad y resultados con base en objetivos sociales. Para lo cual se requiere de órganos colegiados de evaluación, en este sentido es importante mencionar que la administración pública no debe ser vista de manera endogámica, ni con criterios estrictamente presupuestales.

La profesionalización, debe ser, canalizada a través de instituciones de investigación y enseñanza superior, que desarrollen diversos estudios sobre los procesos de actualización de la administración pública a fin de consolidarlos en la vida institucional, basados en las experiencias de los sistemas del servicio de carrera ya existentes en algunas instituciones públicas; como las que en el Foro Municipal de Profesionalización organizado por el INAP y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, fueron expuestas, ya que la base de la evaluación se orientará hacia el establecimiento de indicadores de gestión que nos permiten medir las acciones de los servidores públicos en el gobierno.

Por ello, resulta primordial el tener una visión de la administración pública desde afuera, a partir del establecimiento de criterios de medición relacionados con el cumplimiento de los objetivos institucionales y sociales. Esta evaluación requiere de vincular los criterios de eficacia y eficiencia en combinación con indicadores de gestión.

Conclusiones

Hay una gran diversidad de criterios en torno a la verificación del desempeño del administrador público, por lo que es importante la educación y la innovación que se realice en cada estructura gubernamental, para un mejor aprovechamiento de la propuesta de servicio profesional como una política generadora de calidad y capacitación en el servicio público.

Asimismo hay que promover, en las instituciones de gobierno, una nueva cultura administrativa del servicio público, mediante programas de difusión y divulgación de administración y desarrollo de los recursos humanos, para responder las expectativas del personal y contribuir al cumplimiento de la misión que encomienda el Estado y la población civil. Y esto puede llevarse a efecto con el apoyo de Instituciones que ya tienen experiencia en el desarrollo y asesoramiento técnico especializado; como son los Colegios y asociaciones de profesionales, que son una instancia eficiente para emprender la gran tarea de insertar a México en el camino de la competencia internacional a través de la profesionalización de los servidores públicos.

Para el ámbito de los estados y municipios, en donde no se cuenta con un servicio profesional de carrera ni con una profesionalización en el servidor público, propiamente dicho, se sugiere el poner en práctica programas piloto de un sistema adecuado de profesionalización a nivel municipal tomando en consideración que el Sistema de Evaluación debe ser diferenciado y gradual.

Lo anterior nos permite reflexionar con claridad sobre la constante preocupación de profesionalizar el servicio público y brindar una mejor atención a la sociedad, considerando como instrumento preponderante la especialización del personal público, para dar congruencia a los proyectos y objetivos nacionales, con la instrumentación de planes y programas específicos.

En tal virtud, la implantación de programas de esta naturaleza debe impulsar consecuentemente el desarrollo de una cultura administrativa de servicio que tenga como principio el compromiso y la vocación del deber, en donde destaca el mantenimiento del equilibrio y la estabilidad del servidor público, que permiten a éste satisfacer no sólo sus necesidades materiales o básicas, por medio del salario, sino también aquellas consideradas como estímulo a la capacidad y al talento del servidor público, así como del quehacer público garantizado por un código de ética, que no sólo premie sino sancione las desviaciones y el incumplimientos del deber.

Esta base conceptual que sustente a los valores éticos y principios que debería regir el servicio público, debe también desarrollarse en paralelo a una estructura técnica que debe arrojar, en sentido estricto, la determinación del grado de cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos; así como las necesidades de capacitación y desarrollo de los mismos.

Es entonces donde la tarea de instituciones académicas se vuelve fundamental al convertirse en un instrumento para asumir la difícil acción de apoyar el desarrollo de nuestra administración pública nacional.²

² Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público. INAP. Serie Praxis No. 91, México, 1996. pág. 59