

Revista de Administración Pública

Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México.

Manuel Quijano Torres*

“Nada se pierde por no esforzarse en expresar lo inexpressable. ¡Lo inexpressable! más bien está contenido –inexpressablemente– en lo expresado”.

L. Wittgenstein

I. Democracia

En nuestro mundo contemporáneo la democracia es la consecuencia de la lucha de los hombres en contra de muchos autoritarismos y muchas prohibiciones, es por lo mismo uno de los medios más significativos por, para y en los cuales transitamos de la naturaleza a la cultura, pero vivir en ella como sociedad es complejo, pues abarca los ámbitos político, económico, jurídico, administrativo y social, en pocas palabras es una forma de ser, hacer, actuar y pensar dentro de un tejido social establecido y regulado.

Resultado de lo anterior, la democracia es un deber ser, que sólo puede tener cabida si es parte de una concepción de las actitudes democráticas de los individuos que la reconocen como parte de la política y la posibilidad de conducir a la sociedad mediante la conciliación de intereses y encontrar soluciones pacíficas a los problemas sociales y a las controversias.

La democracia es una acción política que consiste en el traspaso del poder de un grupo de individuos a otro grupo, bajo acuerdos y reglas ya acordados por todos los actores que participan en la misma.¹ De forma más evidente, se refiere a aceptar la incertidumbre de ganar o perder el poder frente a elecciones cuyo resultado nadie puede conocer de antemano. Por eso la democracia se consolida cuando los perdedores del proceso

* Director General Adjunto de Academia Diplomática, Instituto Matías Romero. Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹ Alain Touraine, *¿Qué es la Democracia?*, Cuarta reimpresión, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999

electoral desean intentarlo de nuevo y dentro de las mismas instituciones en las que acaban de perder. Por su parte, los ganadores se comprometen a trabajar para todos procurando integrar a todas las fuerzas políticas relevantes a fin de que —mediante la crítica, el consenso y el acuerdo— concluyan que lo mejor que pueden hacer es someter sus intereses y sus valores a los resultados electorales y a los intereses nacionales.

La historia no conoce ningún otro medio para alcanzar ese arreglo institucional, en la que los actores políticos compiten por el poder a partir de reglas básicas aceptadas, supervisadas y respetadas por todos. Toda la literatura académica que se ha producido acerca del tránsito hacia un régimen democrático en la segunda mitad del siglo XX y lo que ha transcurrido del actual, destaca invariablemente la importancia de que los pactos entre adversarios como cimiento y motor de la democracia se deben respetar o no se logra la transición. No hay autores, ni ejemplos históricos, ni criterio objetivo alguno que escape de esa lógica pactada como principio indispensable del régimen democrático. De hecho sería imposible entenderlo de otra manera. Democracia abierta y estricta a la vez: tan abierta como la pluralidad de los protagonistas que formulan un acuerdo de convivencia pacífica y tan estricta como el rigor con el que han de acatarse las reglas del juego. No hay alternativa posible, la renuncia al acuerdo civilizado puede llevar a la sociedad a la ruptura del pacto y de la paz social.

II. Democracia y Función Pública

El camino del triunfo político no termina con una elección, el siguiente paso es que los ganadores valoren la función pública, pues ésta se construye por elementos que van desde la educación y formación permanentes de los servidores públicos hasta el enriquecimiento del espíritu por el placer de servir.²

Así, en los estados contemporáneos los gobiernos nacionales y sus administraciones públicas son los garantes de la dirección y la coordinación de la convivencia en el espacio de lo público. La acción del gobierno, por medio de la Administración Pública, es la estabilizadora de la afirmación democrática que representa, por un lado la consecución permanente de la legitimidad mediante la toma de decisiones correctas y acciones eficaces y, por otro, la impulsora de las elecciones en una sociedad que aspira a la igualdad de oportunidades, la libertad, la politización y la justicia social.

La Administración Pública es el universo que contiene, atiende y vigila las funciones básicas, complementarias y en ocasiones coyunturales, que toda sociedad requiere para su adecuado funcionamiento.

² Mary Warnok, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002

De ahí que la Administración Pública deba dejar atrás viejos modelos excesivamente injerencistas, radicalistas, intimistas y de botín. Hoy en día debe reflejar al menos dos principios básicos: a) Los principios clásicos administrativos de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad con resultados de calidad óptima, con la cantidad suficiente, en la oportunidad deseada y con el trato educado; y b) los valores democráticos de trabajar y colaborar con las organizaciones sociales, con la utilización de mecanismos y usos tecnológicos y sin olvidar que los servicios otorgados deben facilitarse con instituciones políticas-democráticas con servidores públicos motivados y con espíritu profesional.

Una sociedad no es moderna porque tenga acceso relativamente fácil a instrumentos científicos y tecnológicos, lo es porque tiene ideales y es capaz de participar con responsabilidad de manera comprometida en la vida nacional de una nación; a su vez, una Administración Pública es moderna porque proporciona confianza³ y seguridad (jurídica, económica, social y pública) presente y futura al individuo, a la familia, a la sociedad y al Estado.

La Administración Pública es un crisol donde caben la universalidad del conocimiento y la convivencia de las disciplinas; por lo mismo cumple con su razón de ser a partir de su alteridad y su capacidad de mediación. Inclusive más allá, “responde al problema de la diversidad que no intenta reducir la variedad a la unidad homogénea, sino crea y permite cierta libertad”.⁴

El crecimiento de los grandes aparatos administrativos en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del actual no fue lineal ni repentino. Su explicación radica sobre todo en las atribuciones que los estados fueron arrogándose para cumplir políticamente con las demandas y necesidades de una población cada vez más consciente del imperativo que tienen los gobiernos por ganar legalidad y legitimidad.

Cuando el gobierno reconoció su compromiso con los gobernados en materia de calidad de vida, desarrollo, seguridad, procuración de justicia y certidumbre institucional, a los cuerpos burocráticos les fue exigido un perfil de servidor público cuyas evaluaciones ciudadanas se habrían de conectar con un sentido de juicio acerca de su desempeño, así como de la aptitud y actitud vocacionales.

Por lo mismo, Max Weber propuso que la legitimación de la función pública se sustentara en una burocracia de resultados, racional, eficiente

³ Tomás, Miklos,. Coord. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, IFE y Siglo XXI Editores, 2000

⁴ Bernard, Crick, *En defensa de la política*, Barcelona, España, Kriterion Tusquets Editores, 2001

y con servidores públicos profesionales⁵. La interpretación política del modelo weberiano dio lugar a la división de la burocracia en políticos, científicos y burocráticas, pues la inmediatez de atender coyunturas e intereses supeditó la administración pública a la economía; lo cual también representa una determinante para la profesionalización.

La profesionalización en la función pública ha sido una larga lucha que encuentra enormes obstáculos ocasionados por la corrupción y la resistencia al cambio, de ahí la necesaria vinculación entre democracia y función pública, pues es vital que con la democratización se le otorgue a la ciudadanía y al sector productivo la certidumbre de que encontrarán estabilidad y coherencia.

III. Profesionalización

El servidor público es el elemento esencial en nuestras administraciones públicas, entonces profesionalizar significa —en una de sus múltiples acepciones— la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan. Lo anterior significa que deben agregarse otros elementos a esa primera definición, tales como apertura y transparencia en los criterios de incorporación al aparato público, a fin de asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores servidores públicos y, por lo tanto, puedan ser evaluados y, en su caso, reconocidos cuando realmente sirven a la sociedad y no a intereses inmediatos de cualquier signo; profesionalismo que es también educación continua, con lo cual se combate la improvisación y se aspira a hacer mejor lo que ya se sabe; profesionalización en un marco de leyes y de seguridad laboral, que signifique, en el marco de la ética pública, demostrar la vocación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones. Profesionalizar para darnos la oportunidad de poner en marcha un nuevo código ético, activo y capaz de inspirar a quienes se desempeñan en la función pública y ponerla decididamente al servicio de la democracia y la nación.

Ahora bien, políticos, científicos y burócratas tienen mucho en común; lo primero es que su trabajo se debe a la sociedad, a su historia, tradiciones y costumbres. De ahí que su marco lógico de desempeño es político-administrativo, lo cual los obliga a colaborar con la mayor objetividad posible y les permite realizar los cambios de gobierno democráticos sin mayores sobresaltos sobre la vida social.⁶

⁵ Para abundar en el tema se puede ver a Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1047-1117.

⁶ Sobre estos elementos de la Burocracia véase a Robert Brown, "Burocracia: la utilidad de un concepto", en Kamenka, Eugene, *La Burocracia trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981, pp. 247-283.

Entonces, la profesionalización es un conjunto de valores y signos resultantes de la politización de la sociedad que demanda y necesita un sistema regido por una cohesión interna accesible para todos, con el propósito de identificarse como grupo social de manera perdurable.

La profesionalización es una traducción de anhelos acerca del comportamiento descifrable de las decisiones gubernamentales sobre el destino de nuestros impuestos, pues la sociedad desea que su gobierno funcione y sea transparente en el tránsito “impuestos-servicios-rendición de cuentas.”

Lo significativo del aparato burocrático es que sólo puede adquirir sentido en la medida en que esté al servicio del ciudadano y, a la vez, opere como un sistema de fiel interpretación de lo que espera la sociedad de ese aparato.

Hace aproximadamente 230 años, la Revolución Francesa dijo un no al poder absoluto. Hoy en día ese no es un anhelo social pero al poder de la burocracia laberíntica, sobre regulada, nociva y que agrede las relaciones de convivencia productiva entre sociedad y gobierno.

Ahora bien, ese no, contiene paradójicamente una afirmación que es una benéfica oposición al libertinaje que facilita cualquier tipo de intercambio de mercancías. De ahí el necesario establecimiento de los límites y su permanente exploración acerca de lo público y lo privado, pues lo que significativamente perfila a la profesionalización es su capacidad de análisis, crítica y autocrítica de ver, identificar e interpretar en ambos lados de límite y la razón de ser del límite. En otras palabras, la profesionalización va más allá de un convencionalismo pasajero o de un artificio que reproduce nudos y fuerzas nocivas mediante normas infértiles.

La profesionalización es ese no que arroja la sociedad moderna y constituye la primera línea de su defensa. Es un no que acota el desembocamiento del poder absoluto del príncipe y su corte, y es un sí que le posibilita operar con el fundamento y el sentido del espíritu de servir.

Me parece que solamente en la medida en que reconozcamos el valor de esta paradoja superaremos nuestra ignorancia acerca de la oposición entre la lógica del poder que es el pensamiento de sobrevivencia social y la lógica del capitalismo que es el pensamiento de los satisfactores del bienestar y el confort.

En efecto, el capitalismo no nació de la democracia, ni la democracia engendró al capitalismo. La relación entre ambas, sin embargo, en estos albores del siglo XXI, se refiere a la construcción mejorada entre el ser humano solidariamente social y el ser humano hijo de la tierra, por lo mismo el significado es claro: el análisis de la paradoja confirma que la

profesionalización reconoce la existencia del conflicto, por lo cual negocia y concilia políticamente al ser social con el individuo ignorante y vacilante del significado de la contradicción.

Considero que la profesionalización manifiesta la conciliación, pues no son irreconciliables (lo público y lo privado) y, en todo caso, la oposición no siempre es evidente, porque los intereses llegan a ser compatibles en términos de privilegios para las dos partes.

La resonancia de la profesionalización es múltiple pues se repite esa dialéctica de la oposición, la medición y la transformación. De ahí que tampoco nos debe sorprender la vida breve de las normas y lineamientos, ni el vaivén de lo continuo y lo discontinuo acerca de las acepciones y concepciones que ha tenido la profesionalización.

Por lo mismo, la profesionalización en el futuro, debe tender a evitar su disgregación conceptual y concebirse como un pensamiento que por su naturaleza varía de matices, pero no de color y consecuentemente su forma atenuada tenga continuidad; como un pensamiento que problematiza y resuelve, que reflexiona y genera resultados y como un pensamiento multidimensional que conduce políticamente y trasciende los micro cosmos sin alterar la composición e idiosincrasia de nuestro temperamento y carácter.

IV. El caso de México

Lo anterior significa que llevamos poco más de medio siglo reuniéndonos en congresos y foros con el propósito de intercambiar ideas, conocimientos y transmisión de experiencias acerca de las mejores prácticas; y en esencia todo parece una tautología que gira alrededor de seis grandes temas: a) la mejora de la Administración Pública en términos de resultados; b) la aspiración gubernamental de ganar o recuperar la confianza de los gobernados; c) la mejora del personal en materia de administración, desarrollo y profesionalización del personal público; d) la actualización del marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado; e) el planteamiento del desempeño ético, la vocación de servicio y la prevención y combate a la corrupción y, f) la formación, capacitación y actualización de servidores públicos.

Los seis rubros arriba mencionados varían en intensidad según los intereses, tiempos y prioridades de las instituciones convocantes, pues lo interesante del caso es que el diagnóstico acerca de las relaciones entre la sociedad y los servidores públicos es, en esencia, el mismo: la percepción de la población de que la Administración Pública es ineficiente, ineficaz, insensible a las demandas y necesidades sociales, floja, lenta, tortuosa y corrupta.

Las respuestas gubernamentales han sido en esencia las mismas:

- a) La adecuación del marco normativo. Que abarca desde el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*, así como la creación de los apartados A y B del artículo 123, hasta la emisión de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares con sus consecuentes e infinitas interpretaciones, pues el espíritu de tanta normatividad señala que lo que impera es la desconfianza de la sociedad hacia los servidores públicos, y peor aún, entre servidores públicos.
- b) La creación de instituciones: se han creado, transformado o aún permanecen, entre otras, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y hoy la Secretaría de la Función Pública. Todas esas dependencias han sido, en gran medida, las responsables de mejorar la administración de personal público.
- c) La mejora organizacional: se han ideado, entre otras, la declaración patrimonial, los códigos de ética, los testigos sociales, la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por citar algunos.
- d) La atención educativa; tal es el caso de una de las razones fundacionales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la creación de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en 1958 en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y, desde entonces, el impulso a la creación de Licenciaturas, Maestrías y Doctorados en Administración Pública, tanto en México como en el extranjero.
- e) El cuidado de las relaciones gubernamentales con los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado.

No creo cometer un grave error si afirmo que la historia de la Administración del Personal Público en México inició en 1958 con la Reforma Administrativa del Presidente Adolfo López Mateos y la creación de la Secretaría de la Presidencia como una dependencia con funciones vinculadas con la planeación, control y evaluación, así como con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pues es la historia de las respuestas que las diversas administraciones han dado desde entonces ante la pretensión de articular, por un lado, *tradiciones* asentadas entre los trabajadores de base y, por el otro la *sabiduría* de un sistema político basado en la lealtad de los trabajadores de confianza.

Posteriormente con la alternancia en el año 2000, el gobierno de la República cambió algunas reglas con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Por supuesto que han habido otros esfuerzos significativos cuyas intenciones han sido mejorar las condiciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado; así como el diseño de instituciones políticas, normas y reformas orientadas a la profesionalización de los servidores públicos y combate a la corrupción, pero –en lo general– han sido políticas inciertas y de dudosa significación de eficiencia y eficacia.

Además, se han estudiado experiencias en materia de servicio civil y profesionalización en otros países y se han realizado foros nacionales e internacionales con expertos en la materia, académicos y agrupaciones de la sociedad civil. En todos los casos los esfuerzos han sido y son plausibles, pero los resultados ante el gran evaluador (la sociedad) siguen siendo de reprobación.

La baja calificación que la sociedad otorga al gobierno se debe a varios factores:

- a) La sociedad mexicana es –en términos socio-económicos– muy desigual y por lo mismo los grupos sociales exigen unidimensionalmente prioridad a sus intereses y asuntos.
- b) La educación y la cultura en México son pocos proclives a reconocer la importancia y el significado de los servidores públicos y, simultáneamente, aún existen servidores públicos con baja autoestima y desdén por su propio trabajo.
- c) Los casos interminables de corrupción de la Administración Pública son motivo de noticia de primera plana con el consecuente descrédito de toda la institución y los servidores públicos.
- d) La concepción de que la Administración Pública es un botín sin importar el color del partido político se ha robustecido en la sociedad.
- e) La ideología imperante en favor del mercado, la acumulación de capital, el individualismo y la falta de solidaridad social son factores que consideran que la burocracia es un mal necesario.

El diagnóstico presentado en sus dos vertientes: por un lado los esfuerzos gubernamentales por profesionalizarse y por el otro el desdén, en lo general, de la población a colaborar con la mejora de la Administración Pública, nos lleva a la conclusión de que estamos en punto muerto.

No obstante, algo que ha cambiado y con seguridad destrabará el estancamiento del diagnóstico arriba señalado, es la democracia alternativa que vive México en sus tres órdenes de gobierno.

La garantía de que los sufragios son efectivos y de que es posible ratificar o rectificar la actuación del partido político gobernante, obliga a un mayor esfuerzo por ambas partes (sociedad y gobierno) a mejorar las relaciones y romper el círculo vicioso corruptor-corrompido.

V. El futuro de la profesionalización

La profesionalización no fue concebida en algún centro publicitario de alguna compañía de mercadotecnia y gerencialismo, sino en esa zona de reflexión que es la tierra del diálogo, la crítica, la germinación de las ideas, las instituciones, las creaciones y las obras con sentido social. Una concepción diferente y, sin embargo, la misma. La actitud de los servidores públicos de vanguardia en permanente punto de crítica y autocrítica que avanza hacia ese lugar accesible para todos, donde todos tengamos cabida y que alcance para todos, es decir, un mundo con servicios públicos accesibles para todos.

Pero las polémicas acerca de la Profesionalización no se disipan; se reagrupan en órdenes históricos, convulsiones políticas y pactos sociales. Se proyectan en aspiraciones sin determinismos de lo que puede, tiene y debe ser un servidor público con carácter. De ahí que la profesionalización no es una aspiración repleta de excentricidades, sino una entrañable relación que une y separa lo público de lo privado, pues son dos vocaciones, dos aspiraciones y dos proyectos de vida.

Definir la profesionalización es relativamente fácil en términos de un perfil, pero es más compleja en términos de su formación, pues es el parto de una escisión interna: la conciencia que nos invita al examen de nosotros mismos y que consiste en domesticar el fuego como lo hizo Prometeo. Es decir, el tema de la oposición entre la cultura y la naturaleza. Por un lado, tenemos los fines del Estado, la cultura de la legalidad y las responsabilidades de los servidores públicos; por el otro, la naturaleza egoísta y mezquina del hombre que se niega a entender el significado del *ethos* como un proceso educativo y evolutivo.

La voluntad de cambiar el mundo es debido a que algo no nos gusta de la realidad, entonces lo que estamos cambiando son los límites de lo deseable y lo factible. Véase la profesionalización como una aspiración presente y futura que se manifieste en la Administración Pública, pues pertenece al mundo de los hechos.

El problema es que con el tiempo ha transcurrido una metamorfosis dialéctica de certezas y temores acerca de la incomprensión de la profesionalización de los servidores públicos, pues ésta es producto de la desconfianza y del laconismo de las partes.

El escepticismo es rebatible, porque al preguntar: ¿cómo profesionalizar? estamos en el mundo de lo que puede ser creado. Entonces, ¿Es posible desvanecer el egoísmo y transformar a la corrupción de algunos servidores públicos en civilización y cultura mediante la profesionalización? Las resonancias son múltiples, pues los seres humanos somos depositarios de propiedades contradictorias, categorías lógicas e ilógicas y de zonas de confort difíciles de cambiar, pero no imposibles.

Hay múltiples ejemplos de que si es posible transitar de la barbarie del botín a la civilización innovadora, mediante el apoyo de instrumentos e ideales que conjugan vocación, educación y algunos otros atributos que ligan a la vida con la calidad de vida, a la conciencia que reconoce en lo colectivo y en la ley la benevolencia que orienta las decisiones político-administrativas en favor de las demandas y necesidades sociales de paz, desarrollo sustentable, rectitud de ánimo y justicia social.

Quienes hemos escogido a la Administración Pública como proyecto de vida y con un ideal, sabemos que es debido a una visión de “mi hermano el hombre”, un producto de la concepción de la historia, es una ruptura con civismo y emplazamiento, a un tiempo definido en convergencia y reconciliación con el futuro.

De las virtudes esenciales de la función pública aludimos a una de ellas cual si fuera un espíritu contemplativo, quizás con el propósito de disfrazar cierta timidez que evoca el deseo de servir con vocación y por amor a la patria y, tal vez un poco de inhibición, a fin de soportar la agresión de la que, hoy en día, somos sujetos quienes nos dedicamos al servicio público.

Agresión que no deja de tener algo de razón, ya que —en efecto— muchas de las acusaciones que se dicen en contra de los servidores públicos son verdad. Pero es de justicia reconocer que son muchos más los individuos que en la Administración Pública realizan acciones eficaces y honestas que no por falsa modestia se deben callar, porque la responsabilidad de un servidor público es ejecutar convencidamente sus funciones mediante un acto de devoción cotidiana y voluntaria, y cuyo valor descansa en el siguiente principio ético: si los resultados del trabajo son los adecuados, sólo cumple con una obligación y si son los inadecuados es su responsabilidad.

En este contacto es importante destacar que la política es un proceso histórico con valores e ideas que se apoya con técnicas y herramientas modernas, en argumentos de razonabilidad y racionalidad y en la pretensión de conducir con coherencia la regularidad histórica. Lo cual implica, sobre todo, reconocer por un lado que las ciencias administrativas ya están presentes en prácticamente todas las actividades sociales, por el otro, que eso no les otorga el dominio sobre las demás ciencias, entonces

lo que me parece que hay que cuidar es que en el futuro evitemos la resurrección de las burocracias apegadas a las nomenclaturas ajenas a toda crítica y error humano.

La complejidad de las relaciones políticas sociales, económicas, ideológicas, jurídicas y administrativas en la Administración Pública crecen cada día más, pues la interrelación de la sociedad en el espacio público yuxtapone intereses y, por lo mismo, se hace indispensable que la información y su tratamiento se orienten hacia la decisión de mayor consenso y, de ser posible, la mejor.

Decidir es tomar una opción de entre varias, lo cual implica contar con información y certidumbre acerca de las consecuencias de haber determinado un curso de acción y tener capacidad de dar seguimiento a la decisión, así como -en lo posible- controlarla y finalmente evaluarla.

Para el caso del gobierno de México la complejidad es mayor, pues por un lado el Poder Ejecutivo debe, además, lograr acuerdos con el Congreso de la Unión, pues el panorama nos muestra que difícilmente se repetirán los casos en los cuales un partido político predomine en el Poder Legislativo con mayoría absoluta en ambas cámaras.

La realidad, por tanto, requiere de un análisis, al menos, en dos grandes vertientes: a) la toma de decisiones desde una perspectiva de los tiempos políticos de los calendarios electorales y la composición de las Cámaras en el Poder Legislativo y, b) la toma de decisiones desde una perspectiva técnica con los procedimientos clásicos.

Lo anterior significa que para el primer rubro hay que considerar:

- a) La plataforma ideológica y programática del partido político en el poder Ejecutivo Federal;
- b) La información política, cultural e histórica;
- c) Las circunstancias del calendario electoral federal y de los estados de la República;
- d) La composición cuantitativa de la Cámara de Senadores y su relación con el Presidente de la República;
- e) La composición cuantitativa de los tres primeros años de la Cámara de Diputados y su relación con el Presidente de la República;
- f) La composición cuantitativa de los tres últimos años de la Cámara de Diputados y su relación con el Presidente del Congreso;
- g) Los intereses de los grupos sociales que se benefician y los que se afectan con la decisión;
- h) El mapa geopolítico de los gobiernos de los Estados y la demografía por Estado;
- i) La situación de la economía internacional.

Sin entrar en un mayor análisis de los puntos arriba mencionados, afirmo que los mismos además de impactar en los criterios para la toma de decisiones, también inciden en el carácter profesionalizante de los servidores públicos, pues orientan la perspectiva técnica con sensibilidad social y evitan la tecnocracia fría y descontextualizada del servicio público.

VI. Conclusiones: Lo deseable y lo factible

Vivimos ya el recuerdo de un Estado excesivamente interventor en el cual las burocracias eran las generadoras de dogmas que intentaron homogeneizar a la sociedad y arroparla con paternalismo. La sociedad es cada vez más crítica y su reflexión y actitud la establece con el aparato gubernamental de manera clara y en atención no sólo a los resultados, sino a los procesos, conductas y aptitudes de quienes dirigen y toman decisiones. La sociedad ya no se conforma con obtener de su Administración Pública productos socialmente necesarios de mediana calidad. Tampoco acepta la productividad enajenante de la eficacia tecnológica. En efecto, demanda eficacia, eficiencia y productividad del gobierno, pero con sentido humanista y social. Es decir, rechaza la fría interpretación de gráficas, indicadores y estadísticas.

Por su parte los servidores públicos saben que en este mundo cambiante las preguntas que se formulen son tan importantes como las respuestas que se ofrezcan, pues sus perfiles de conducta profesional habrán de adecuarse a los cambios, no sólo sociales, políticos y económicos, sino también culturales, científicos y tecnológicos, debido a que el advenimiento del gobierno electrónico es una realidad.

De ahí que se busque un perfil del servidor público que se sustente en un ejercicio profesional inmerso dentro de las finalidades sociales. Mixtura, por una parte, de una ética con valores políticos y, por la otra, de principios administrativos hacia la sociedad y al Estado.⁷

El servidor público actual (ya sea que opere presencialmente o al amparo del gobierno electrónico) debe olvidar el burocratismo insensible y autoritario, y asumir la responsabilidad histórica de conducir a la sociedad a mejores niveles de calidad de vida.

En todos los países y en todas las épocas y, sobre todo en la actual, se observa que el servidor público realiza funciones y labores que no pueden ser exclusivas de un gremio. De ahí que pueda haber generalistas y especialistas.

⁷ Mary, Warnok, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002

En consecuencia, el servidor público que ha de prestar sus servicios tiene como obligación solucionar los problemas de índole político-administrativo, pues siempre le debe quedar claro que su función es parte de un componente de poder.

Producto de lo anterior, los servidores públicos han de autoconfigurarse por un perfil de políticos críticos y asignarse un papel de comportamiento y compromiso de cambio. Por eso los servidores públicos permanentemente deben estar ideando nuevas propuestas de atención social y de desarrollo organizacional, concibiendo nuevos caminos administrativos y aceptando el reto de la creatividad política que les plantean grupos y asociaciones de la sociedad civil o de los partidos políticos.

Consecuentemente, propongo considerar los siguientes elementos que fundamenten su profesionalización.

La formación, capacitación y educación continua de la profesionalización del servicio público requiere un arquetipo de individuo que enfatice sus decisiones en el ámbito de la sociedad y la cultura. Lo anterior obliga a las instituciones educativas formadoras de servidores públicos a contar con un cuerpo de profesores e investigadores conocedores de la teoría y la práctica de la Administración Pública.

La enseñanza de cualquier disciplina no puede dissociarse de la realidad nacional, Por ello es necesario ampliar los mecanismos que faciliten el flujo permanente del conocimiento intelectual inherente al trabajo de la acción gubernamental con el académico.

El arquetipo del servidor público en la democracia finca su formación en conocimientos tales como la historia, la economía, el derecho, la sociología y la administración. Su esmero en la dedicación, superando la improvisación y la ligereza es con el fin de atender a una población cada vez más participativa. Por ende, el perfil requiere de competencias, habilidades técnicas, conocimientos administrativos, destrezas de negociación y compromisos políticos, sociales y éticos.

No creo exagerar al afirmar que el servicio público reclama la intención de participar corresponsablemente en el permanente fortalecimiento de la democracia y de una vida pública permanentemente politizada con base en información sólida, objetiva y veraz.

El pensamiento crítico, la negación a la homogeneización y el rechazo a la uniformidad de criterios son bastiones que caracterizan a la democracia. Las libertades de expresión y de acceso a la información —entre otras— son parte de los pesos y contrapesos que diseñan públicamente a los gobiernos y perfilan el deber ser de los servidores.

Los servidores públicos, tradicionalmente desde las constituciones liberales, se rigen bajo el principio de que sólo pueden realizar las funciones que expresamente la ley les permite, en tanto que los individuos pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

Dicho principio es sabio, pues acota el poder de los servidores públicos, es lo que representa sus márgenes de maniobrabilidad con su consecuente capacidad de operación; lo cual nos lleva al análisis de los límites de la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Hay posturas que proponen acotar inflexiblemente la discrecionalidad de los servidores públicos en la toma de decisiones y, en otro extremo, existen posiciones que sugieren mayor apertura en los criterios de decisiones, pues la transparencia y la rendición de cuentas son autocontroles que se impone la propia burocracia. El término medio está, me parece, en el reconocimiento de que si es posible profesionalizar, y que la sociedad reconozca la profesionalización de los servidores públicos, léase: actitudes y aptitudes comprobables y medibles (mensurables) en una vida democrática, es decir una vida con y desde la política.

Son múltiples los motivos por los cuales existe la política, mencionaré –enunciativamente– algunos de ellos: el poder es genéticamente adaptativo; la lucha por el poder es parte de la evolución y supervivencia de muchos mamíferos y algunos ovíparos; el hombre es un animal político; la política ha sido y es condición de la vida del ser humano en sociedad, y porque los recursos son escasos y muchos los requieren.

Lo anterior significa que poco hay y muchos quieren y el ser humano descubrió que existen, al menos, dos formas de subsistir con lo poco que hay; la primera es la forma violenta: el más fuerte triunfa y se queda con todo y humilla al perdedor, lo cual no es una forma de convivencia política, y la segunda es mediante el diálogo, el acuerdo y el consenso, lo que permite el triunfo de la política, la racionalidad administrativa y la convivencia armónica de la sociedad.

En otras palabras, la Administración Pública es una de las creaciones políticas más importantes de los seres humanos desde que vivimos en sociedad, cuya finalidad es que el individuo, la familia, la sociedad y el Estado pueden reproducirse con certidumbre.

Sin entrar en el análisis pormenorizado de las paradojas de la democracia pluripartidista, que se expresa en que votamos por candidatos, pero ignoramos si serán servidores públicos eficaces y honestos; las promesas vacías de los candidatos y escasas consecuencias jurídicas por el incumplimiento de las mismas; el derroche exagerado de recursos de algunas campañas, y la persistencia de la impunidad y la corrupción, pues

no mejoran los servicios públicos, lo que no lleva a concluir que en la democracia hay muchas fallas, pero que algunas pueden superarse.

Por lo anterior, los cuestionamientos a una Administración Pública democrática han surgido y son millones los individuos que añoran los gobiernos dictatoriales y totalitarios. Empero esos recuerdos son, en gran medida, fantasías y mitos de aquello que se nos fue y cuya eficacia sólo se apreció en el rubro de la seguridad pública en detrimento al respeto a los Derechos Humanos.

De ahí que la profesionalización solamente es posible en la democracia, pues en esta convergen: la reflexión crítica, tolerante y plural, es decir, la posibilidad de transformar la fuerza de las ideas políticas en resultados de gobierno, el análisis científico como aproximativo al conocimiento de la cuestión social y la búsqueda y encuentro de soluciones con apego a la legitimidad, legalidad, racionalidad administrativa, criterio de economía, responsabilidad social y sensibilidad política.

Por lo mismo, la profesionalización es una suma ética de voluntades, talentos y capacidades de un esfuerzo de colaboración multi e interdisciplinaria, a fin de impulsar, como un ideal, la justicia social.

Finalmente la profesionalización se convierte en un ideal de proyecto de vida. Sostengo que la profesionalización es ante todo un proceso que requiere por principio del cumplimiento de ciertas circunstancias. La primera se refiere al individuo preocupado por las cuestiones sociales, crítico de las decisiones gubernamentales, inquieto ante los fenómenos de la violencia social, curioso por la lógica del poder y proclive por la justicia social, entre otros. La segunda es que ese individuo se encuentra a sí mismo en donde haya cabida para el debate, la orientación y se le encaminen vocacionalmente sus virtudes y se articulen sus intereses y creaciones en el espacio público. Me queda claro que el símil que a continuación expondré no puede llegar muy lejos, pero puede resultar útil como ejemplo: una semilla de gran calidad sólo puede germinar donde se le ofrezcan las condiciones óptimas (agua, luz, atmósfera, tierra, nutrientes) con el fin de que cree los frutos esperados.

En otras palabras, no cualquiera nace para dedicarse al servicio público y no todos los ambientes (casa, entorno social, escuela y en ocasiones algunos medios de comunicación) son favorables y benignos para que un individuo genere conciencia de servidor público. Es encontrarse con uno mismo y vivir la experiencia de gravitar en torno a una idea, cuyo emblema signifique la aceptación de ser un rebelde indomable, que abraza una fascinación por la honestidad y la honorabilidad y está decidido a hacer de su proyecto de vida una arquitectura diáfana.

La actual tendencia del servicio público con servidores profesionales (de manera presencial o mediante un gobierno electrónico) exalta el cambio como el privilegio de que ya no nos seguiremos equivocando, lo cual es grave y de seguir por esa tesis habremos de pagar sus consecuencias. Que quede claro, en la Administración Pública debemos procurar cometer menos errores, pero éstos seguirán presentes porque sólo quien trabaja se equivoca y, además, porque el futuro como siempre lo hace: llegará a golpe de pasos cadenciosos y, a la vez, con sorprendentes saltos espectaculares, irrepetibles e imprevistos. La profesionalización, como ideal y perfil ya llegó y, en efecto, será perpetuamente inacabada. Una tras otra de las ideas que aquí han definido a la misma serán cuestionadas y nuevas propuestas serán la vanguardia del ámbito de lo público.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, pp. 903.
- Baca, Víctor, *Breves Intersticios del Escritorio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 91
- Bobbio, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, FCE, México, 1989.
- Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007, pp. 311-312
- Castelazo, José R., *La Función Pública en el contexto del Derecho y la práctica administrativa pública en el México Contemporáneo: Normas, percepciones, conocimientos y prácticas*. Tesis Doctoral, octubre de 2013. México pp. 71 y 72
- Chevalier, Jacques y Daniel Loschak, *La Ciencia Administrativa*, México, INAP-FCE, 1983
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2012.
- Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva, *Ensayos Sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 276.
- Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Primera edición en español. Barcelona, España, Kriterion Tusquets Editores, 2001
- Fayol, Henry, *Administración Industrial y General*, México, Hermanos, 1967, pp. 278.
- Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia*, Barcelona, Planeta, 1992.
- Gallardo Cabrera, Salvador, *Las Máximas Políticas del Mar*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 63.
- González Orozco, Mariana S., *Educación, filosofía y psicoanálisis: la coadyuvación del currículum oculto*, México, UTP, 2012
- Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, FCE y CNCPyAP, 1999, pp.542.
- Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP), *La Organización de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2000, pp. 597.

- Jacoby, Henry, *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 325.
- Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública*, México, F.C.E. – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999; pp. 1154
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Segunda reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- Kamenka, Eugene, *La Burocracia, trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981, pp. 289.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, vigente 2012.
- Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980, Tomo II, pp. 680.
- Marx, Carlos *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Pekin, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1978, pp. 155.
- Max Weber, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 235.
- Miklos, Tomás, coordinador, *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*, México, IFE y siglo XXI Editores, 2000
- Mora, José María Luis, *Ensayos, Ideas y Retratos*, México, UNAM, 1991, pp. 174.
- Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, Quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1977
- Pérez Correa, Fernando, *Temas del Federalismo. ¿de la Centralización a la Fragmentación?*, México, FCP y S. UNAM. 2003
- Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, México, UNAM-IIJ, 2010, Pp. 396.
- Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, UNAM-IIJ, 2010, pp. 396.
- Sosa, José, *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, FCP y S-UNAM, 2006
- Taylor, Frederick Winslow, *Principios de la Administración Científica*, México, Herrero Hermanos, 1967, pp. 278.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la Democracia?*, Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999
- Warnok, Mary, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de cultura Económica, 2002
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1235.
- Wolf, Jonathan, *Filosofía Política. Una introducción*, Barcelona, España, Editorial Ariel, 2001
- Wright Mills, C., *La Elite del Poder*, México, FCE, pp. 387.