

Revista de Administración Pública

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.