

Revista de Administración Pública

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 autooiesis, 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 descubre 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. Estos 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.