

La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados: un reto para lograr la gobernabilidad

Roberto Avalos Aguilar¹

“Ya una cédula de los Reyes Católicos ordenaba se escogiera como pregoneros a quienes tuvieran fuerte y clara la voz. Si su trabajo era gritar por ciudades y pueblos las ordenanzas reales, preciso era que tuviesen buenos pulmones. De tan cuerda disposición han deducido algunos que desde el siglo XV al menos se sabe que los puestos deben de ser ocupados por quienes estén dotados para desempeñarlos y tan sencillo principio ha venido ha ser, con el tiempo, uno de los fundamentos de la administración pública moderna”²

INTRODUCCIÓN

El tema de la **gobernabilidad** está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge civil y, en general, los fenómenos que implican la globalización, han de organismos no gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales³.

En respuesta al fracaso de las políticas de corte neoliberal aplicadas hacia final del siglo pasado por los estados, el debate sobre la democracia se dejó a un lado, dando origen a conceptos tales como buen gobierno, **gobernabilidad** democrática, gobernanza y buena gobernanza, minimizando temas de importancia como el poder y el quiebre del consenso social. Entonces la sociedad retoma la crítica y parecen conceptos como “sociedad civil”, “participación ciudadana” o “capital social”. Ante una situación diferente, se presentan nuevas forma de gobierno, que se caracterizan por la incorporación de los siguientes agentes: el Estado central; otros actores políticos institucionales (administraciones estatales, municipales y organismos públicos internacionales); actores políticos no estatales de carácter público (sindicatos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.); actores políticos no estatales de carácter privado (empresas, organismos internacionales privados, grupos de interés). El funcionamiento jerárquico estatal es reemplazado por un trabajo horizontal que funciona a través de redes sociales (Monedero, 2004). Asociado al tema de la **gobernabilidad** se requiere contar con un sistema eficaz de personal al servicio del Estado, con un aparato administrativo capaz de lograr resultados contundentes e inmediatos, es decir con una administración pública que contribuya a generar valor público con resultados y productos: bienes y servicios, hacia la ciudadanía; por tal motivo se requiere la implantación de un sistema eficaz de personal público.

¹ Doctor en Administración Pública por la Universidad de Alcalá de Henares, España; Catedrático e Investigador de la E.S.C.A. del Instituto Politécnico Nacional; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

² Haro Bélchez, Guillermo. *Aspectos generales del servicio de carrera* en “El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana”, RAP-INAP, No. 103, México 1999, pág. 1.

³ En la actualidad, se ha generado la necesidad de una profunda revisión de los conceptos a partir de los cuales en el pasado se analizaba el escenario político. Es en este sentido que ya no sólo se habla de "gobernabilidad", sino que en forma creciente los autores se refieren cada vez más a términos como "gobernabilidad", administración pública orientada a resultados inmediatos y gestión eficaz de personal.

Es preciso señalar que en México según la Ley del Servicio Profesional de Carrera⁴, este es concebido como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública. Por tanto, estos serán los principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Por servicio público de carrera podemos entender un conjunto de normas legales, de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.⁵ Asimismo, "...el servicio público ...consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular..."⁶

El administrativista Miguel Acosta Romero, citado por Norma Sabido, señala que servicio civil "...es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes, que le permitan llegar a niveles más altos del propio escalafón hasta el más alto de la rama de que se trate...". Adicionalmente, este trabajo busca exponer algunos resultados que la **Escuela Superior de Comercio y Administración (E.S.C.A.)**, del Instituto Politécnico Nacional de México, ha logrado en cuanto al proceso de formación de servidores públicos mediante su programa de maestría en ciencias con especialidad en administración pública y algunos cursos de propósito específico que tiene incorporados a su curricula.

1. Breves Antecedentes sobre Gestión de Personal

El tema que nos ocupa, se inscribe dentro del largo camino que se inicia a partir de la antigua *polis* griega, cuando las expresiones "buen gobierno, **gubernabilidad** o gobernanza", "administración pública y buena administración del personal", ya estaban en uso. También, desde entonces, "el pueblo quería informarse", y se juzgaba conveniente para la democracia, -como uno de sus rasgos habituales- "hacer rendir cuentas de su administración" a quienes desempeñaban los cargos públicos.

Tal como es observable, el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania y Francia, no supera las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo, existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos

⁴ LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, TÍTULO PRIMERO- DISPOSICIONES GENERALES, Capítulo Único De la naturaleza y objeto de la Ley, **Artículo 2**, México 31 de Marzo de 2003.

⁵ Duhalt Krauss Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público 1*. Ed. INAP. primera reimpresión 1974. p. 66

⁶ Merino Huerta Mauricio. Op. Cit. p.482

comunes que los identifican como servidores públicos, a falta de una mejor denominación⁷.

Uno de los rasgos que deben ser resaltados, es que la labor del servidor público se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo. Este concepto tradicionalmente ha excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, pues actualmente junto al funcionario, en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose al efecto nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; así como establecer programas y asignaturas comunes, con escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura.

Posteriormente, surgió la necesidad de la formación de los hombres de Estado, de los dirigentes de la vida pública; de educar para llegar a ser buenos gobernantes y prestar los servicios públicos. Por consiguiente, sólo los más instruidos y experimentados en la ciencia de gobernar deberían aceptar el mando, reuniendo las cualidades del estratega, del buen dirigente de la economía, siempre en estrecha relación con la política, y del buen administrador de la *polis*, con ayuda de la jurisprudencia y del arte de hablar.

De este modo iría bien la administración de personal, por cuanto estaría siempre servida por los mejores hombres con el consentimiento del pueblo, al dejar la ciencia o el arte de organizar y gobernar a quienes se dedicaran exclusivamente a aquélla. La gestión de personal va muy ligada a lo que se conoce como carrera administrativa y ésta supone el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico.

Uno de los ejemplares típicos de la carrera administrativa lo constituye Francia⁸, toda vez que ha sido el modelo a seguir por muchos países. En ese país el servicio público se reclutaba originalmente entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación.

2. Gobernabilidad, Generación de Valor Público y Gestión de Personal

a. Gobernabilidad y/o Gobernanza

El Estado moderno se ve obligado a adecuarse a los cambios que se han presentado, en particular, a la amplitud y alcances del aumento de la participación ciudadana. La mayor

⁷ El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

⁸ La enseñanza universitaria, que está orientada a la producción y transmisión de conocimiento, constituye una formación muy abstracta para el desempeño de tareas prácticas. Tal es el motivo por el cual a la universidad se le confía la dotación de un nivel general de conocimiento y a la escuela profesional el aprendizaje práctico.

asociación mundial amplió y dio fortaleza a las democracias en el ámbito nacional sustentadas por la tendencia generalizada y aparentemente definitiva de una sociedad más informada, participativa y responsable en actos públicos.

El término "**governabilidad**" aparece, a la luz de los cambios actuales, como demasiado restringido al análisis clásico de lo político-institucional, ya que es con éste que generalmente se traduce *governability* en inglés o *gouvernabilité* en francés, para designar la "cualidad de gobernable", la doble capacidad para explicar exitosamente un proyecto de gobierno y para procesar institucionalmente los conflictos derivados de ello. Aunque según el marco de análisis que se adopte, algunos autores siguen refiriéndose a la "**governabilidad**", si se integran procesos político-sociales y asociativos, cada vez más comunes en el nuevo contexto mundial y abrir el marco de análisis a las acciones de nuevos actores políticos, hay que referirse a una concepción más amplia. Esta noción ha sido traducida al español en forma similar con el término de "governanza" (Germán Solinís 2002).

Asimismo, la **governabilidad** o governanza, concepto que se ha venido difundiendo a partir de la década de 1990 declara que el logro de los objetivos planteados por las sociedades como comunes reclama la participación de una mayor cantidad de actores comprometidos. Esto ha dado lugar a la aparición de nuevas formas de asociación y coordinación entre el Estado y sus dependencias ejecutivas y las organizaciones civiles privadas, dejando fuera la unilateralidad del gobierno (Aguilar, 2005). El concepto de "**governabilidad**" se utilizó como sinónimo de gobernar, entendiendo esto como proceso de gobierno. En la última década este concepto se vuelve muy difundido y se refiere a un nuevo modo de gobernar, por lo que algunos autores hablan de "governanza moderna" (Mayntz, 2001)⁹. Distanciarse del antiguo modelo jerárquico de gobierno, en el cual el Estado ejercía un poder soberano sobre la ciudadanía, implica introducir un estilo más cooperativo, donde instituciones de gobierno y privadas y diferentes actores colaboran en el diseño e implementación de instrumentos de política que permitan dar solución a problemas sociales. El concepto de **governabilidad**¹⁰ se va desarrollando en el ámbito privado y se desplaza hacia el medio público.

"La calidad de la **governabilidad** esta basada en el grado de desarrollo institucional de la Governanza que hay en una sociedad." La conclusión se extrae de Pratts: "UN sistema es gobernable cuando esta estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales - instituciones dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Pratts, 1999).

Así, la **governabilidad** se afianza cuando queda asentada en normas, reglas, valores, que definen su calidad, a partir de un estilo de ejercicio del gobierno que convierte la interacción y la cooperación de actores públicos y privados, en uno de sus puntales claves para el ejercicio del gobierno. Y si se trate de cooperación e interacción, estamos hablando de participación.

⁹ Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la governanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No.21.Caracas.

¹⁰ Se define como el "arte o manera de gobernar" que tiene por objeto alcanzar el desarrollo económico, social e institucional perdurable y busca un saludable balance entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. La **governabilidad** promueve cambios en la estructura más que en la personas. El establecimiento de gobiernos democráticos en América Latina ha puesto en claro que la democracia no es condición suficiente para un buen gobierno. Un gobierno democrático también puede gobernar mal. Cada vez existe mayor dificultad para gobernar y se requiere de más colaboración ciudadana para poder hacerlo.

Ello define un nuevo estilo de gobierno marcado por la participación de los llamados sectores públicos y privados, (sin dudas el pueblo no se excluye) en los procesos decisionales del gobierno y la vida política en general. Entonces coincidimos en que la Gobernanza forma parte indisoluble de la gobernabilidad de un sistema, incluso llegaríamos a decir que en buena medida la determina. "Gobernanza" destaca los valores, normas y reglas que rigen la conducta política.

b. Generación de Valor Público

Desde el punto de vista teórico, la necesidad de centrar la actividad de las personas de la organización hacia la **creación de valor y la gobernabilidad**, ubica la atención más sobre lo que aportan dinámicamente las personas que sobre lo que hacen en el sentido de rutinas y prácticas establecidas. El aporte de las personas implicará que sean capaces de transformar sus capacidades personales en capacidades organizacionales que permitan adaptarse a un contexto cambiante y reposicionar sus organizaciones. Este enfoque implica que la gestión de los recursos humanos de una organización pública deberá visualizarse como la administración de un "insumo" al servicio de los productos y resultados públicos, y al logro de la gobernabilidad definida anteriormente. Lo anteriormente señalado, implica que no es suficiente con realizar un análisis profundo de los procesos de la administración del personal, sino que es muy conveniente caracterizar el perfil de cada uno de los puestos claves y los métodos de hacer el trabajo de recursos humanos, a efecto de poder contribuir a la generación de valor público. Pareciera que, tanto la visión tradicional como aquella que pretende profesionalizar los procesos de selección, ingreso, evaluación de desempeño, etc. comparten una visión sesgada de lo que requiere la gestión integral del personal.

Se entiende que la **generación de valor público**, tanto para las organizaciones públicas consideradas por separado, como para la administración pública en general, está fuertemente asociada a la generación de gobernabilidad. La **gobernabilidad** implica asegurar que la presunción de valor público proveniente del hecho de autorizar a través de los procesos de democracia representativa la utilización de recursos públicos para el desarrollo de los servicios públicos - donde el presupuesto juega un rol esencial - se transforme en un hecho efectivo. Se trata pues de asegurar que la presunción de valor se transforme efectivamente en valor. Al respecto, conviene destacar algunos puntos¹¹.

En primer término, que no deben traspasarse de manera lineal las prácticas de la administración privada hacia la administración pública¹². Ello implica tener en cuenta que en el área pública hay una doble dimensión de usuarios. Por un lado, está el usuario individual de los servicios públicos. En este sentido, una medida de la **creación de valor público** puede asociarse al grado de satisfacción de este usuario individual en relación al servicio público. Por otro lado, está el usuario – ciudadanos y los representantes de éstos en el gobierno. Desde esta otra óptica complementaria a la anterior, la **creación de valor público** emerge de la satisfacción colectiva con los servicios públicos en general y, especialmente, con la percepción de contar con instituciones públicas que aseguren eficiencia, responsabilidad, equidad. Aunado a lo anterior, una percepción de buen uso en el destino y utilización de los impuestos resulta sustancial.

¹¹ Dave Ulrich, Recursos Humanos Champions (1997)

¹² Jeffrey Pfeffer; La Ecuación Humana (1998).

Por otro lado y si, además, nos ubicamos en una perspectiva de más largo plazo, aumenta la importancia de que la **creación de valor público** se base en la capacidad de las organizaciones públicas para lograr cohesión e integración social y transmitir valores al respecto. En síntesis, el valor público se visualizará, en el corto plazo, en la calidad y pertinencia de los servicios o productos públicos. Pero fundamentalmente, el reto fundamental será la creación de valor público en términos de calidad y pertinencia de los resultados.

c. Gestión de Personal

El siglo XX se ha caracterizado, entre otros aspectos, por la diversificación de los estudios en temas políticos. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, la Ciencia Política había alcanzado plenamente su estatuto como disciplina científica, pero no comprendía en su campo de estudio a la totalidad de los problemas políticos, e inclusive, en su seno existía un nutrido debate sobre su objeto. Algunos politólogos centraban su estudio en el Estado, otros en el gobierno, unos más en el poder, en tanto que ciertos pensadores desarrollaron estudios sobre la no-decisión. Gradualmente estos procesos se han transformado en una disciplina especializada y, por lo tanto, no cubre la totalidad del temario político. Esta tarea está a cargo de la ciencia administrativa, con diversas cuotas de conocimiento, particularmente en lo que llamamos hoy día la **gestión de personal**.

La **gestión de personal** va muy estrechamente vinculada a la idea del servicio público de carrera; para los propósitos de este trabajo consideraremos al servicio público de carrera como "el instrumento para la profesionalización de los Servidores Públicos, que se sustenta en los principios rectores del mismo, con el propósito de que las instancias cumplan con sus programas y alcancen sus metas, con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades requeridas"¹³.

Es frecuente que los trabajos en la época contemporánea, sobre el servicio público comiencen con Alemania. Ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno y la carrera administrativa. Tal como lo explicó Otto Hintze, "Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad". Desde principios del siglo XX, el derecho alemán de los funcionarios era el más desarrollado en Europa y el mundo entero. Alemania es el suelo fértil primigenio donde se realizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público. En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados servidores reales (Königliche Bediente), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de servidor del Estado (Staatsdiener). Hoy en día se usa la expresión funcionario (Beamter), cuyo uso se remonta al siglo XIX.

En Francia, por su parte, son agentes públicos todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública. Sin embargo, no todos los agentes públicos son

¹³ LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES. Capítulo Único Del Objeto, Sujetos y Principios, **Artículo 3º, Fracción X**, Chetumal, Q. Roo, México, 31 de enero de 2002.

funcionarios. El término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado: se trata de los servidores de derecho privado, como desemejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público y tienen la calidad de funcionarios.

Son funcionarios, por lo tanto, los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un cargo permanente en la administración pública y por la titularización, un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa. Según Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, “...el **servicio profesional** de carrera emerge como una reacción de los gobiernos a la crisis de la administración pública originada por la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalismo de los servidores públicos...”. es decir, surge como respuesta a la demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública; nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial, y profundo desprestigio de los funcionarios. porque los altos índices de discrecionalidad imperantes hacen de la administración pública una organización impredecible, con un alto grado de concentración de poder entre sus miembros más importantes.¹⁴

“...Cada país tiene un **servicio profesional** propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales...” Según Gazier, citado por Gustavo Quiroga Leos, existen dos modelos extremos de servicio civil que no son realizables en ninguna parte: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada, cuyas características se enuncian enseguida, pero todos los servicios civiles de carrera se reconstruyen combinando elementos de ambos sistemas:

a. Servicio civil de estructura abierta.

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios
- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto y la especialización
- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica, es afectada y no entra en el plan de carrera
- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

b. Servicio civil de estructura cerrada.

“...En éste caso, el servicio civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado *carrera administrativa...*”. En opinión de Moctezuma Barragán y Roemer, la

¹⁴ Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Ed. FCE y otras. Primera edición 1999. pp. 52-53

instauración del servicio profesional de carrera tiene ante sí los siguientes desafíos.

- Supeditar a la burocracia a las autoridades políticas, a las leyes e instituciones y a la sociedad.
- Los servidores públicos deben tener autonomía de gestión y un mínimo de derechos pero al mismo tiempo relevarlos sino cumplen los objetivos establecidos.
- Proporcionar, por la burocracia, servicios de manera justa y en cierta medida uniforme, pero a la vez eficiente y flexible
- Establecer mecanismos de control difíciles de instrumentar, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas

Como se observa, el sistema claramente conlleva costos y beneficios, por ello el punto no es definir si es conveniente o no establecer un sistema de recursos humanos; sino **qué tipo de sistema**, según **que arreglos institucionales**, sustentado en **qué principios y con qué visión** de país y administración pública. Por el contrario, una vez establecido el servicio profesional reporta varias ventajas:

- Se elimina la cultura de la lealtad individual
- Se genera seguridad laboral con base en el mérito
- Se preserva la memoria institucional ya que la práctica actual tiene costos de información y obstaculiza el flujo de los servicios administrativos.
- La eficiencia en el desempeño disminuye la demanda de personal por las dependencias; esto permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.
- Factibilidad de implementación porque donde hay desconfianza generalizada en el Gobierno es posible obtener resultados sustanciales en poco tiempo.
- Permite que la actividad del gobierno se coloque por encima de intereses partidistas.
- Coopta al talento a favor de la buena administración para el pueblo
- Ofrece garantías que estimulan a las personas idóneas a los puestos
- Favorece el establecimiento de un profesionalismo beneficioso¹⁵

Superados los retos anteriores, el sistema enfrenta en su desarrollo, entre otros, los siguientes efectos desfavorables:

- Inmovilidad. Al proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, paradójicamente se carece de capacidad para exigir corresponsabilidad.
- Genera costos de poder
- Disminuyen las oportunidades por la sobre oferta de funcionarios
- La seguridad laboral suele acentuar más que resolver, el problema de la ineficiencia.
- Ineficiencia. En el caso de nombramientos de tipo político que deriva en problemas tradicionales (rigidez, lentitud, burocratización, excesiva autonomía)
- Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación
- Complejidad institucional. Porque cambiar las estructuras formales y sobre todo

¹⁵ Diccionario de Política y Administración Pública. NZ p. 84

las prácticas reales, es una tarea sumamente compleja.

- Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental porque al promover a funcionarios especializados se encierran en un área, se aíslan y sus políticas públicas se ejecutan en forma desarticulada e incoherente.
- La especialización genera un amplio poder de discreción del funcionario como poseedor único crea un amplio espacio de influencia y control dentro de la dependencia.¹⁶

3. La Gobernabilidad y Gestión de Personal en el Gobierno Mexicano

El interés por la **gobernabilidad** se inició en México con los primeros gobiernos de alternancia, y se acentuó notablemente tras la victoria de Fox en las elecciones del 2 de julio de 2000. Antes, el debate público giraba en torno a la democracia como forma de gobierno; en concreto, acerca de si existía más o menos democracia. Después del 2 de julio comenzó a discutirse sobre la manera de gobernar: si reflejaba ésta otro tipo de gobernabilidad o si se repetían los viejos mecanismos aunque con diferente envoltura.

Para el análisis de la **gobernabilidad**, (Aziz 2002) destaca la importancia de contar con unos parámetros a modo de guía. El autor propone la perspectiva de Tomassini, que organiza el problema en base a tres círculos concéntricos:

- a. El primero se refiere a "la eficiencia, la predecibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad del sector económico del gobierno (...) la capacidad del gobierno para aplicar las políticas económicas, administrar el presupuesto y ejecutar proyectos de inversión"
- b. El segundo tiene que ver con el manejo de la sociedad, el "mantenimiento del Estado de derecho, la juridicidad de las actuaciones públicas, la elección del régimen político, el gobierno interior, la función legislativa, la administración de justicia, la administración urbana, la gestión de los intereses regionales y locales, la seguridad ciudadana, y el control del terrorismo" (para el caso de México podría traducirse como crimen organizado, nos sugiere (Aziz op cit. 2002)
- c. El tercero trata de la relación del Estado con la sociedad, de manera que sea factible contar con un consenso para gobernar de forma legítima, estable y eficiente. "Supone un amplio diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales.

El segundo espacio del concepto de **gobernabilidad**, el del manejo de la sociedad y su relación con el Estado de derecho, la elección del régimen político y el gobierno interior, es decir de la formación de funcionarios públicos con valores y principios éticos y profesionales. Hay que decir que en el proceso de formación de servidores públicos se sigue una "política de la influencia, es decir, de presión indirecta sobre el sistema político, que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento".

Dentro de esa orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -a la cual México se integró en 1994- han implementado una

¹⁶ Moctezuma Barragán Esteban Op. Cit. pp. 55-56

serie de cambios a la administración pública, las cuales en términos generales pueden agruparse en dos generaciones, a saber: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos. La idea de que el gobierno debería *‘hacer más con menos’*, en un contexto presupuestario estrecho, guió el primer movimiento de este tipo de reformas, que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países. La segunda ola de reformas, ha tenido por objeto un *‘mejor gobierno’*.

El nuevo paradigma que está surgiendo de la organización gubernamental representado por los puntos de contacto entre las nuevas tecnologías administrativas y la responsabilidad política y social de la gestión pública, solo podrá operacionalizarse al establecer y desarrollar nuevos métodos y enfoques de análisis y acción gubernamental diferentes a los que tradicionalmente se habían utilizado, entre cuyas vertientes principales se encuentra la “Rendición de Cuentas”¹⁷. La meta del gobierno mexicano, era “un Estado más fuerte, [pero] no necesariamente más grande”. El tamaño de la administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció, según Maricarmen Pardo, de 1155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988 (Pardo 1992). La reforma adoptó el nombre de **Simplificación Administrativa**, para reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. Mediante un servicio público de carrera se pretendía mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal, y fomentar su vocación de servicio.

La introducción de mayores regulaciones y controles que limita la libertad de los administradores, los obliga a seguir reglas y procedimientos que logran un aumento del control formal pero a costa de reducir los niveles de eficacia y eficiencia. Las estructuras estáticas cuya existencia está establecida en las leyes y rara vez se cuestionan, han propiciado feudos burocráticos carentes de incentivos para eliminar sus prácticas y procedimientos, superar ineficiencias y operar el aparato administrativo con mayor eficacia y eficiencia. Esta “responsabilidad”¹⁸ supone la existencia de sistemas político-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa, porque actualmente no se “rinden cuentas” a la ciudadanía; sino tan solo al interior del mismo aparato administrativo, en el mejor de los casos, ante los representantes políticos de los ciudadanos.

Con la estrategia de “**Modernización del Estado**” en el periodo gubernamental 1989-1994, se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica. Prioritario fue el estricto desempeño de la administración pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Además de medidas de buena **gobernabilidad**, como claridad y transparencia en las funciones públicas; información a la ciudadanía; mecanismos de voz para la sociedad; fortalecer el pacto federal; y desregular¹⁹ para alentar la actividad privada. La **modernización** de las empresas públicas, reducidas a 219, implicó sujetarlas a criterios de

¹⁷ Este concepto se refiere a la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucional,...bajo este concepto, Barzelay se esfuerza por encontrar los atributos fundamentales de lo que podría denominar la responsabilidad democrática de la gestión pública ...” (Barzelay 2003).

¹⁸ Además, no solo es necesaria la “rendición de cuentas” o una nueva relación entre los niveles directivos y operativos, sino también son necesarios esquemas que permitan a los niveles operativos evaluar la actividad de los directivos, una participación real de todos los miembros del aparato público en el proceso de la toma de decisiones. Es decir, la democratización de la gestión pública hacia fuera y hacia adentro.

¹⁹ Este concepto significa literalmente, simplificación de la norma jurídica.

desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad.

El estilo personal de gobernar, las reglas adoptadas, la normatividad establecida y la centralización han terminado con cualquier utilidad que pudiera ofrecer el paradigma burocrático tradicional. Por lo que fue necesario transitar a otro nuevo paradigma, sea cual sea el nombre, en el que se sustituyeron las reglas por los principios, se reconoció la complejidad y la ambigüedad que enfrentan las dependencias públicas y en función de este contexto, se construyen nuevas relaciones de trabajo que inciden en la creación de una nueva cultura organizacional. En 1995 inició el último periodo presidencial (1995-2000) previo al actual cambio de partido en el poder. Se anuncia la “**reforma del gobierno y (la) modernización de la administración pública**” para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y **profesionalización de la función pública**; y combatir la corrupción e impunidad. Con tal propósito se formuló el (PROMAP)²⁰ con acciones de: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Bajo el enfoque del ciudadano cliente²¹, El **cliente** recibe los beneficios directamente pero además tiene la capacidad y los elementos para influir y determinar la oferta y la demanda de dichos bienes. Con respecto a la capacitación de los servidores públicos, el Diagnóstico General del PROMAP afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral. Por consiguiente, dentro del servicio civil que se instaurase, se fortalecería la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas, capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos. Pese a la falta de consenso en torno al verdadero significado de estos términos que suelen utilizarse indistintamente, la OCDE identifica los siguientes conceptos.

Ethos. Conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público.

Valores. Los principios o normas individuales que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto. **Ética.** Las reglas que plasman los ideales característicos en la práctica cotidiana, y **Conducta.** Los actos y comportamientos externos de los servidores públicos.

4. Simplificación, Modernización, Innovación y Calidad en el Gobierno

Frente a los cambios económicos, políticos, sociales, e incluso culturales de la actualidad, se ha iniciado un cambio político en la concepción del Estado y sus objetivos, la manifestación de este movimiento se hace patente en distintas latitudes con enfoques diversos. Para el caso de países como México, con una organización política estable en los últimos cincuenta años y en proceso de nueva maduración, se perfila una política de adaptación de los roles estatales y del aparato administrativo que los aplica. Se está frente a una voluntad de

²⁰ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

²¹ “...el concepto *ciudadano* ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser usuario, en otro beneficiario y en otro más cliente. El *usuario* recibe los beneficios de manera directa pero no tiene suficiente capacidad para influir en la oferta o la demanda de estos bienes. El *beneficiario* recibe los beneficios y los impactos indirectos de la distribución”.

reforma y modernización del estado, vista desde sus más amplios alcances. Etimológicamente, la palabra simplificar proviene del latín “simplex” (simple, sencillo) y “facere” (hacer), que se traduce como la acción encaminada a hacer más sencilla²², más fácil o menos complicada una cosa.

La **simplificación administrativa** es una técnica utilizada para modernizar la Administración Pública y mejorar sustancialmente sus relaciones con la ciudadanía; de ahí que también se le defina como un proceso abocado no solo a la reducción de instancias, oficinas, papeleo, duplicidad de trámites, actos de corrupción, pasos y tiempos en la prestación de servicios públicos, sino fundamentalmente, a conseguir una mayor identificación y comprensión entre la población y la administración.²³ La **simplificación administrativa** en consecuencia, forma parte de ésta política sin que se desliguen sus fundamentos metodológicos y sus objetivos primarios dentro del campo del conocimiento administrativo. Se trata de un medio para alcanzar modernidades en la gestión pública, principalmente en sus mecanismos de enlace con la comunidad y en aquellos dedicados a dar consistencia al funcionamiento interno del gobierno. Desde éste enfoque puede señalarse a la simplificación como el esfuerzo de dar consistencia, lógica, sencillez, agilidad y economía a la administración pública como una de las medidas necesarias para arribar a un estado adaptable a las necesidades sociales y al proceso de evolución que marcan los cambios en el contexto mundial²⁴.

Dentro del campo de las ciencias administrativas la **simplificación administrativa** está referida al conjunto de acciones planeadas, cuya misión consiste en aportar elementos de análisis y cauces de acción para reducir, controlar o erradicar la complejidad de uno o diversos procesos de las organizaciones o del funcionamiento de alguno de sus componentes. Por su parte, la **modernización de la administración pública** forma parte del proceso global modernizador, según el cual y desde una perspectiva de remodelación de su estructura y gestiones, se incorpora al aparato gubernamental un esquema de racionalización y avance tecnológico pero, sobre todo, una vinculación participativa de la sociedad en las políticas públicas. De acuerdo con ese enfoque, las tareas de la administración pública en aras de una **modernización** deben contemplar diversos aspectos, tal y como se ilustra entre distintos autores. Para Enrique González Pedrero, en México la conciliación entre los derechos individuales y las garantías sociales han sido atendidas en un proceso emanado de la revolución hacia la consolidación de un Estado de Derecho, mismo que reafirma su vigencia al constituirse como uno de los requisitos para plantear una modernización.

Cuando se presenta un cuadro generalizado de ineficiencia, burocratismo, exceso de regulación y trámites en la administración pública, lo que se pone a la orden del día es un esfuerzo sistemático y a fondo de innovación gubernamental que requiere de la participación decidida de la sociedad. En consecuencia, el gobierno actual de Vicente Fox (2000-2006) ha buscado implementar una “**Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental**”,

²² Dicho significado, aplicado a la administración pública, se traduciría en definir la **simplificación administrativa** como una herramienta útil de modernización o mejoramiento administrativo, para hacer sencillos, claros, entendibles y predecibles los trámites y procesos de trabajo, sobre todo aquellos que se vinculan directamente a la ciudadanía.

²³ Ponce, Xavier; “**La Simplificación de la Administración Pública**”... Op.Cit. PP.111-112

²⁴ Como puede apreciarse no es una política aislada ni un mecanismo que se identifique como único, es más bien un medio de tipo tecnológico para revisar las condiciones de funcionamiento del aparato público, a la vez de una búsqueda, tecnológica también, de aquellos mecanismos susceptibles de adecuarse en sistemas sencillos capaces de continuar atendiendo los propósitos para los que fueron creados.

pero con resultados muy poco alentadores. Las acciones que se han tomado se refieren a un **modelo de innovación y calidad** para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros “más emprendedores”, mediante cambios en “la mejora y optimización de lo bien hecho” y que “generan valor agregado” a la sociedad, además de “un cambio profundo de cultura”. Se necesita “un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados apegados a la **ética**”, entendiéndola a la ética²⁵ en su relación estrecha con la moral. Pudiéramos definirla entonces como la rama de la filosofía que estudia los fundamentos y la primera y última causas y razones de la moral positiva. Ella se ocupa de examinar problemas como el de la libertad, los valores que el hombre debe tratar de realizar y el fundamento, origen y fuente de la moralidad...”. La moralidad o las reglas morales serán el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno...el primer principio de la moral es “**haz el bien y evita el mal**”, este principio, sin embargo, a medida que se va concretando, ofrece dudas y problemas y en ocasiones graves desviaciones bajo el influjo de la pasión, de malos instintos o de un deseo de autojustificación. Quien no vive como piensa, acaba pensando como vive.

Para conducir e instrumentar el programa de Innovación y Calidad en la Administración Pública, se han tomado como principios básicos la ética y la moral y en consecuencia intervienen las siguientes instancias: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) recientemente establecida por Decreto de Ley del Congreso de la Unión de abril de 2003, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

5. Esfuerzos Realizados en Materia de Formación Profesional de Servidores Públicos

Normalmente la carrera administrativa requiere del apoyo de una institución o escuela profesional de servicio público, establecido por los gobiernos para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, así como para colaborar en los concursos de ingreso y promoción. Mundialmente hablando, el plantel de formación de funcionarios más importante es la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia²⁶, establecida en 1945.

La Escuela es un establecimiento de complementación y aplicación para la formación de los servidores públicos franceses. En ella se enseñan de las técnicas de la gestión administrativa y existe el empeño por desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública entraña, así como los medios de ejercitarlos. En México, conforme a la actual **Estrategia para la Innovación y Calidad Gubernamental**, el “buen gobierno” tiene como principal meta crear los sistemas y condiciones que permitan ‘atraer, motivar, capacitar

²⁵ Considerando que, etimológicamente **ética** y **moral** significan lo mismo. “*ethos*” en griego es costumbre y “*Mos Moris*” en latín también es costumbre... “ética es la parte de la filosofía que estudia lo bueno y lo malo de la conducta humana. “su misión, -cita a Antonio Gómez Robledo-, es proponer a la voluntad su bien verdadero”.

²⁶ La creación de la ENA se basó en la tradición francesa de las grandes escuelas especializadas, pero cuya diferencia con estas radica en su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados. El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores, que prestan una diversidad de servicios y que antaño era causante de gran confusión.

y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público²⁷. El gobierno federal ha impulsado una serie de acciones que permiten la profesionalización y el desarrollo administrativo, a saber:

- *El primer* tipo de reformas, relativo a los principios de **gobernabilidad** (transparencia de la gestión, combate a la corrupción; participación social, perfeccionamiento y desregulación normativa; y coordinación con los gobiernos locales).
- *El segundo*, de **gerencia pública** (enfaticando particularmente en la gestión de personal), se ocupa de la innovación y la calidad gubernamental, incluyendo:
 - a. Políticas de gobierno, planeación estratégica, convenios de desempeño y administración por proyectos.
 - b. Medidas de reorganización administrativa, descentralización, desconcentración y coordinación;
 - c. Reingeniería de procesos, mejora continua y certificación de calidad, simplificación administrativa y sistemas de atención al público;
 - d. Gobierno digital o electrónico (atención ciudadana, “Compranet” y “Tramitanet”);
 - e. Austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.
 - f. Sustitución de controles rígidos por la facultación (“*empowerment*”) y la autonomía.
- *El Tercero*, acciones de **ética en el servicio público**, que incluyen el sentido de responsabilidad social, los códigos de conducta y la prevención de actos de corrupción (Presidencia de la República, 2002).

Esas tareas se realizan a través de un sistema institucional de formación de servidores públicos organizado de manera descentralizada. A partir de las líneas de política del *Plan Nacional de Desarrollo*, de los *Programas Sectoriales* y de la nueva Secretaría de la Función Pública que dirige el **Sistema Profesional de Carrera**, en particular el **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades**, cada una de las dependencias de la administración pública opera lo propio, al planificar y ejecutar sus respectivos programas de desarrollo de personal. Ello se efectúa a través de sus centros, institutos, academias y unidades de recursos humanos, y por medio de universidades u otras instituciones de educación superior, como la **Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional**. Esta escuela cuenta con el Programa de Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública desde hace años, y en dicho programa han egresado aproximadamente 1,700 alumnos y ha contribuido para la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país, y en sus programas académicos ha sugerido medidas que mejoren la administración pública. Desde su creación del Programa de Maestría en Administración Pública, ésta Escuela forma cuadros para profesionalizar el servicio público en los ámbitos federal y local. Esta Escuela puede

²⁷ Se busca **profesionalizar** la tarea de los servidores públicos, para que los recursos humanos de la administración pública federal impulsen el cambio “hacia un gobierno de calidad”, a través de la formación que imprima a su gestión un enfoque de “innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos”.

contribuir a la formación y desarrollo administrativo de servidores públicos “en activo”, mediante la realización de cursos cortos, conferencias, seminarios, simposiums, talleres, diplomados, cursos de propósito específico, especialidades, maestrías y doctorados²⁸: Adicionalmente esta Escuela puede contribuir en cuatro ejes, al desarrollo de las siguientes acciones:

1. Eje correspondiente a la **gestión pública**: A. introducción a la administración pública; B. planeación, programación y presupuestación; C. normatividad, nuevo enfoque de control interno, auditoría, contraloría social; quejas e inconformidades del público, y capacitación a usuarios en normatividad jurídica aplicable y simplificada; D. disposiciones legales en materia de recursos materiales, obra pública, patrimonio inmobiliario y bienes muebles; adquisiciones; E. desarrollo organizacional; simplificación administrativa; y mejora de procesos y servicios públicos; atención ciudadana; y medición del grado de satisfacción al usuario; F. tecnología de informática; G. trabajo en equipo.
2. Eje correspondiente a la **governabilidad**: transparencia, rendición de cuentas, fincamiento de responsabilidades, derechos administrativos del ciudadano, formación cívica y ética, información ciudadana, y combate a la corrupción, negociación laboral, gestión integral con grupos sociales no gubernamentales, afectaciones y litigios con organizaciones públicas no gubernamentales y sociales, sustentabilidad y medio ambiente, etc.
3. Eje correspondiente a las **Tecnologías Administrativas Gubernamentales**: políticas públicas; gerencia pública; gerencia social; benchmarking, planeación integral estratégica; calidad total; reforma del Estado y del gobierno; reingeniería de procesos; etc.

Eje correspondiente a la **ética en el servicio público**: A. ética y valores profesionales y personales; B. códigos de ética y de conducta; C. derechos humanos; D. cultura enfocada al usuario; E. actitudes de mejora y servicio público de clase mundial. Entre otros temas del área de **Governabilidad** están los de Transparencia y Combate a la Corrupción; Rendición de Cuentas; Acceso a la Información Gubernamental; Administración Pública y Federalismo; Gobierno y Administración Estatal y Municipal; Administración y Prácticas Parlamentarias; Alternancia y Transición democrática.

6. Metodología para la Evaluación de Sistemas de Profesionalización de Servidores Públicos.

El diseño de modelos de evaluación integral de los sistemas de profesionalización de servidores públicos, ha de ser resultado de un trabajo continuo y permanente de investigación. Como un aspecto más novedoso la propuesta de una metodología estándar deberá incorporar la evaluación de los elementos cualitativos de dichos sistemas institucionales y la forma como éstos han contribuido a los objetivos específicos de cada institución. En este sentido, todo proceso de evaluación debe ser asumido por los propios

²⁸ Actualmente esta Escuela ofrece tres Programas de Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública; Administración y Desarrollo de la Educación; Administración de Negocios; así como el Doctorado en Ciencias Administrativas.

gestores del sistema como algo fundamental de su trabajo diario, no como una obligación que viene impuesta e inevitable²⁹.

En primer lugar se debe hacer una reflexión sobre el papel de la evaluación en el ciclo lógico de la profesionalización y desarrollo de servidores públicos, y los distintos tipos de evaluaciones en función de los objetivos que se persigan. Primeramente, se revisa la necesidad y obligación de realizar la evaluación en el marco institucional. Posteriormente se describe la metodología adoptada para la evaluación de los sistemas de profesionalización institucionales, de acuerdo con la experiencia acumulada; a partir de ello se sugiere la construcción de un Modelo de Evaluación Institucional propio. Finalmente se intentará profundizar en los aspectos metodológicos que permitan conseguir la valoración objetiva incluso de elementos difíciles de medir, y en concreto su aplicación a la evaluación de los sistemas de profesionalización ya implementados en otras instituciones.

6.1 BASES DE LA EVALUACIÓN: Cultura y Lógica de la Evaluación

Es necesario desarrollar una cultura propia de la evaluación que conduzca a sistematizar y ordenar la información para mejorar los procesos de toma de decisiones. Esto exige, en primer lugar, entender qué es la evaluación, como parte del proceso cíclico de la profesionalización y desarrollo administrativo de los servidores públicos, distinguiéndola de otros significados que tradicionalmente se le han asociado (fiscalización, control, auditoría).

En la profesionalización y desarrollo de servidores públicos se analizan, definen y diseñan explícitamente las distintas **fases del proceso**³⁰ que nos conducirán a modificar de forma más o menos amplia la realidad. Estas fases, que son concebidas como pasos progresivos y necesarios, forman parte de un proceso cíclico que se retroalimenta de la información obtenida de la evaluación sistemática. La evaluación supone tener en cuenta una serie de aspectos:

- Valorar el costo de oportunidad que existe.
- Confrontar los objetivos de actuación con los resultados alcanzados (eficacia).
- Confrontar las realizaciones en relación con el personal empleado (eficiencia).
- Medir, si es posible, los efectos negativos y positivos, con una metodología clara, analítica y conocida.
- Es un proceso de investigación y razonamiento destinado a asistir a los responsables de la toma de decisiones, a fin de que realicen una elección racional.
- Es una forma de hablar en un lenguaje común para comparar distintos sistemas de profesionalización y desarrollo de servidores públicos.
- Obliga a recoger mucha información sobre el sistema de profesionalización y ordenarla para su análisis.

²⁹ Tampoco deberá ser abordada desde un punto de vista de control o fiscalizador, sino como una etapa más del proceso de profesionalización, que proporcione garantías de que lo que se va a hacer, lo que se está haciendo, o lo que ya se ha terminado, ha cumplido los objetivos que se habían marcado durante la implantación de dicho sistema de profesionalización.

³⁰ La *evaluación*, como parte del proceso de profesionalización de los servidores públicos, debe responder a la necesidad de *poner en valor* los resultados alcanzados y la identificación de los factores que han dificultado la consecución de los objetivos propuestos inicialmente, con el fin de mejorar futuras acciones de profesionalización y desarrollo de servidores públicos.

- En definitiva, es un procedimiento para mejorar y ayudar a la toma de decisiones.

La evaluación tiene por tanto un enfoque eminentemente práctico, y su verdadera utilidad reside en la información generada para mejorar la toma de decisiones sobre actuaciones en marcha o futuras. No cabe la menor duda de que, en la evaluación de los sistemas de profesionalización del servicio público, la sistematización y articulación de instrumentos de análisis y seguimiento, deben ser elementos indispensables para la puesta en valor de los logros conseguidos, tanto desde un punto de vista cuantitativo, como cualitativo.

6.2 El Sistema de Profesionalización (Qué se evalúa)

La evaluación de un sistema de profesionalización debe contemplar un triple enfoque dirigido al análisis del sistema en cuestión (como entramado de relaciones personales profesionales e institucionales), el Grupo Evaluador (como órgano de gestión y movilización de los recursos) y el propio sistema de profesionalización (en cuanto a la eficacia y eficiencia).

Para la Evaluación de un Sistema de Profesionalización Institucional, se deben analizar sus características y su evolución a lo largo del sistema, haciendo un especial hincapié en los criterios que definen el área de actuación, su identidad cultural y la disponibilidad del personal para propiciar un proceso de desarrollo.

Por último la Evaluación del Sistema de Profesionalización se realizará desde un doble punto de vista, por un lado, si se utiliza adecuadamente **la metodología específica utilizada en la evaluación del sistema** (analizando la medida en la que se ha contribuido a los objetivos específicos del sistema de profesionalización), y por otro, el análisis sectorial de las medidas y la intervención de los distintos niveles administrativos. *Los dos aspectos están íntimamente relacionados*³¹.

6.3 Metodología para la Evaluación Institucional

6.3.1 Aspectos generales

Uno de los primeros aspectos a destacar a la hora de abordar cualquier tipo de evaluación, en este caso de los sistemas de profesionalización institucionales, es relativizar las actuaciones de los servidores públicos, es decir ponerlas en su contexto adecuado, y no exigirle objetivos mucho más generales de la política global de cualquier Gobierno estatal o regional, aunque estos objetivos también haya que tenerlos en cuenta. En este sentido, es fundamental centrarse en aquellos aspectos que constituyen la esencia del sistema de profesionalización. En el caso que nos ocupa, su singularidad se centra en la propia naturaleza de las acciones a llevar a cabo y en la forma de gestionar el sistema de profesionalización institucional.

Para la realización de la evaluación de los sistemas de profesionalización institucionales

³¹ El principal activo para el desarrollo es el sistema de profesionalización, articulado a través de su entramado institucional, en cuyas relaciones administrativas, se apoyan las relaciones socioeconómicas puestas en marcha a través del sistema de profesionalización institucional.

puede utilizarse la metodología desarrollada por organismos internacionales como puede ser la propiamente elaborada por la Comisión Europea, que ha hecho suyos los principios del método de evaluación por objetivos. Para lograr los objetivos específicos será necesario obtener una serie de resultados³², que se alcanzarán una vez que se lleven a cabo determinadas actividades.

Para contrastar la consecución de los objetivos previstos en cualquier sistema de profesionalización de servidores públicos, es necesario establecer medidores, que ayuden a determinar de forma objetiva el grado de realización de cualquier sistema de desarrollo.

7. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS: El Papel de las Instituciones Educativas de Nivel Superior en la Formación de Servidores Públicos.

Los programas de profesionalización de servidores públicos van estrechamente relacionados con los estudios de posgrado; estos programas han resultado del incremento progresivo de la ciencia. Han sido un modo de transmitir y crear conocimientos en una forma organizada después que se ha obtenido una formación profesional que conduce a una práctica y expertismo. En México, una vez que el alumno ha obtenido el título universitario y con su cédula profesional correspondiente, ha logrado el reconocimiento o la validez de sus estudios, para poder ejercer en la sociedad una profesión o transmitirla a los demás por medio de la docencia, vienen después estudios complementarios, específicos o creativos a los cuales se les conoce con el nombre de *posgrado* que significa después del grado, o más allá del grado. El posgrado en México corresponde al máximo nivel de estudios a la que una persona puede aspirar a realizar en las Instituciones de Educación Superior (IES). Este nivel tiene una mayor distinción, porque tanto el profesorado como el alumnado que lo conforman, participan en el desarrollo de programas tendientes a profundizar académicamente la formación de profesionales, pues deben aplicar sus conocimientos a la docencia e investigación (Guerra Magaña, Tesis de Maestría, México, 2000).

Preparar a los administradores públicos para que funcionen en un mundo que cambia con rapidez (Rosenbaum, 2001), constituye un quehacer fundamental del **servicio profesional de carrera** y un desafío para las instituciones de educación superior. Estas instituciones deben adecuarse, o transformarse, sí desean jugar un papel relevante en las tareas para fortalecer la capacidad del gobierno, mejorar la **governabilidad** y asegurar la prestación de servicios públicos eficientes y de alta calidad, transmitiendo las habilidades requeridas para el desempeño exitoso de los funcionarios públicos en el nuevo milenio. En ese contexto es pertinente advertir que para muchas instituciones de educación superior en el área de administración pública el principal reto que afrontan es cómo adaptarse a los nuevos requerimientos de reforma traídos por la globalización respecto a la gobernabilidad, por cuanto marginarse a ese proceso pone en peligro su supervivencia.

Particularmente en lo que corresponde a la formación de servidores públicos en las instituciones de educación superior, tenemos lo siguiente: *Los Objetivos del programa* de la

³² Sin embargo, cuando se lleva a cabo el seguimiento, el esquema lógico es inverso (ascendente). En cualquier proyecto de desarrollo se realizan determinadas actividades que emplean una cantidad de recursos ya sean humanos, materiales, financieros.... Con estas actividades se logran obtener unos resultados concretos (efecto de las actividades), que contribuyen a conseguir los objetivos específicos fijados, que determinan, a su vez, el cumplimiento del objetivo global.

Maestría en Administración Pública de la E.S.C.A., del IPN, pretenden formar personal capacitado para participar en el desarrollo innovador, el análisis e incorporación a la práctica de los avances (eficiencia, calidad y relevancia) en la administración pública, a la formación de investigadores, docentes y profesionales de la administración pública especialistas en campos concretos de estudio, prioritarios para el desarrollo del país y el avance del conocimiento en el área (IPN., ESCA-SEPI., Proyecto de reestructuración de la Maestría en Administración Pública, 1993, p. 21).

También es preciso considerar que, las reformas del sector público han sido iniciadas desde el exterior, como parte de las políticas de liberalización económica y retirar actividades del Estado a favor del sector privado. Tales esquemas sobreponen principios y mecanismos que no reflejan las realidades socioculturales locales (Nzouankeu, 2001). Cabe señalar, que las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile sin fin; a poco de haberse anunciado, ofreciendo toda clase de promesas, se presenta otra nueva (Nye, 1997).

La orientación y funcionalidad actual, del Programa de Maestría en Administración Pública de la ESCA, del IPN., subyace a partir de la última reestructuración al plan de estudio realizado a partir del mes de noviembre de 1993, Tal adecuación, permitió flexibilizar y evaluar el currículum, ofreciendo opciones dentro del mismo; reflexionar acerca de nuevas necesidades del entorno nacional e internacional, además de introducir la idea de un equilibrio entre la capacidad de análisis e interpretación y la capacidad técnica en el proceso de formación; se han agrupado las materias por su naturaleza en Básicas (insumos relacionados a procesos y estructuras de las organizaciones del Estado), Formativas (insumos acerca de la comprensión global de procesos sociopolíticos, económicos e ideológicos), e Instrumentales (insumos técnicos para la praxis administrativa); se ha observado una evolución en la composición, dando cada vez más peso a las materias de tipo instrumental (Proyecto de reestructuración MAP, 1993, p.p. 15-16).

En ese orden de ideas Les Metcalfe, del Instituto Europeo de Administración Pública, señala que los conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas para resolver problemas del sector privado, en una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica, no pueden extrapolarse sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la gestión pública. La reforma ha sido la imitación de métodos triviales de la administración de empresas para mejorar las capacidades "*microinstitucionales*". Ahora el desafío es la innovación desarrollando capacidades "*macroorganizativas*" que respondan a las necesidades propias del Estado y al cambio en el plano interinstitucional, manejando un complejo de relaciones interorganizativas que comprenden gobiernos, organizaciones no lucrativas y empresas privadas. En consecuencia, la eficacia interna de las dependencias y entidades públicas no es suficiente para el éxito; el gerente público de hoy también debe ser un innovador.

Este escenario plantea un problema fundamental para la capacitación, y formación en el campo de la administración pública. Por lo tanto se consideró la necesidad, además de desarrollar una "tecnología administrativa" propia y adecuada a la realidad. Y ello motivo que los programas de formación de servidores públicos hayan sido modificados a efecto de hacerlos congruentes con la realidad y la normatividad en progreso, léase la Ley del Servicio Profesional de Carrera. (Proyecto de reestructuración de MAP 1993, p. 15).

Asimismo, no debemos confundir “innovación” con aplicación de modas o inventos gerenciales. Error que lleva a serias equivocaciones en la ‘reforma de la administración pública’ al emular las “mejores practicas internacionales“, suponiendo que aplicar una aparente fórmula sencilla puede salvar la brecha entre países ricos respecto al desempeño del gobierno y la prestación de servicios públicos (Blunt). Por lo tanto, aún cuando esos modelos puedan emplearse como punto de comparación (“benchmark”), existe el peligro de convertirse en un fin en sí mismos, copiados a expensas de la cultura y los valores locales. Aún más, no puede asumirse que las prácticas gerenciales de los países altamente industrializados sean mejores. Por el contrario, las naciones de menor desarrollo económico deben aprender de sus propias innovaciones e historias de éxito dentro de su propio contexto.

Los programas de maestría en administración pública, deben estar diseñados para incorporar profesionistas interesados, provenientes de diferentes áreas o disciplinas, por el carácter interdisciplinario mismo de la administración pública, sin embargo, para el caso concreto de la E.S.C.A., del Instituto Politécnico Nacional, la etapa promocional se diseñó para incluir candidatos cuya formación esté más vinculada con el área específica, por lo tanto se han considerado las siguientes especialidades de formación:

- a. Administración Pública a nivel Internacional.
- b. Administración Pública regional: Estatal y Municipal
- c. Economía y Finanzas Públicas (Proyecto de reestructuración de MAP 1993, p.p. 26-27).

Con este programa y los cursos de propósito específico que contiene, se contribuye a profesionalizar y desarrollar administrativamente a los servidores públicos, abarcando un segmento del mercado laboral que cubre siete estados de la República y el área metropolitana de la Ciudad de México.

CONCLUSIÓN: Sugerencias y Recomendaciones

Las diversas proposiciones en materia de **governabilidad** no son solamente un conjunto de recomendaciones sobre la manera mas eficaz de administrar el Estado, sino que además son proposiciones específicas sobre la organización de las relaciones entre el mercado y democracia. Estas proposiciones inciden en la forma del estado y su misión, el dispositivo institucional y el marco normativo de un país, la flexibilidad del sistema político y las formas de participación y de manejo del conflicto.

La eficacia de los sistemas de **governabilidad** y administración pública juegan un papel crítico en la implementación de los valores del nuevo paradigma del desarrollo expuesto en la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas, que proporciona una visión para el mundo del siglo XXI e incluye entre sus objetivos clave “*la buena gestión de los asuntos públicos*”.

La **governabilidad** supone un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión publica.

Ahora bien, para ello se requiere fortalecer y mejorar la capacidad institucional y humana del sector público, que incluye las siguientes capacidades: a) formulación de políticas; b) administrativa-gerencial; c) financiera; d) desarrollo de recursos humanos; y e) tecnológica y de innovación. Al igual que la descentralización hacia los gobiernos locales y mecanismos que asocien a los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La **governabilidad** supone además una reacción y una reafirmación de la perspectiva política y de su reorientación y actualización frente a la visión monetarista eficientista e individualista del neoliberalismo en los años setenta y ochenta del gobierno y de la gestión pública. Los valores del pluralismo, participación, representatividad plena, decisiones políticas reflexivas y participadas, solidaridad, equidad, ética, responsabilidad, eficacia, sé van a contraponer a los anteriores y van a postularse como propios.

En el marco de la *Declaración del Milenio*, los altos funcionarios del gobierno y los cuadros directivos de la administración pública deben estar políticamente motivados, dotados de competencia técnica y destreza en la construcción de consensos y acuerdos. Requieren técnicas gerenciales para traducir la visión en estrategias, programas y actividades; mejorar las habilidades de liderazgo en un contexto internacional altamente complejo y volátil; y el aprendizaje continuo por cuanto las habilidades tradicionales se tornan obsoletas en un entorno turbulento. De igual forma, se requiere: a) expertismo en todos los niveles políticos y de alta dirección, para reemplazar el conocimiento tecnocrático por un enfoque más interdisciplinario en la formulación de las políticas públicas; b) información sobre calidad, herramientas para resolver problemas, y destreza en el manejo de procesos grupales; c) conocer los cambios constantes en tecnologías de información y comunicación; d) desarrollar habilidades de negociación y mediación en un mundo interdependiente; e) entrenamiento para adoptar una cultura de aprendizaje y verse como activos agentes de cambio; y f) internalizar los valores de la ética del servicio civil.

La gobernabilidad no tiene ninguna connotación normativa automática. Sin embargo dado que existe en la actualidad una preocupación internacional sobre la gobernabilidad, en tanto que factor de influencia sobre el desarrollo humano y medioambiente, será útil intentar señalar algunos criterios básicos que permitan evaluar la gobernabilidad en un contexto concreto. Estos criterios podrían ser: el grado de legitimidad, la representatividad, la responsabilidad ante el público y la eficacia de la gobernabilidad, así como el grado en el que el contexto en el que actúa la gobernabilidad se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos.

También se ha recomendado en el desarrollo de la capacidad de gobernar, la “*reflexión normativa*”, observando entre otros principios los siguientes:

- a) ser reflexivos, creativos e innovadores;
- b) pensar en términos históricos;
- c) enfatizar los futuribles y el largo plazo;
- d) prepararse para las crisis y complejidades;
- e) reconocer los aspectos legales;
- f) el razonamiento moral y axiológico; y
- g) el afán y la capacidad de aprendizaje (Dror, 1996).

Asimismo, los retos de la globalización implican disponer de funcionarios idóneos por la fuerte correlación entre un sector público eficaz y la competitividad económica. La dinámica de la globalización introduce esa dimensión en los niveles del gobierno central, municipal y local, y en los organismos regionales. Esto hace ineludible incluir en la formación de funcionarios un saber internacional e intercultural, para diseñar estrategias que defiendan los intereses nacionales, y estar al “acecho” de los cambios internacionales a fin de modificar procesos administrativos y funcionales. (Sabourin, 2002). Responder a esa circunstancia, al igual que a la rápida evolución de los conocimientos y aptitudes necesarios en el actuar y la reforma de la administración pública, hacen necesario adoptar un enfoque teórico-práctico que promueva una cultura de aprendizaje permanente, además de desarrollar instituciones nacionales de formación de alta calidad.

Analizar el tema de la **governabilidad** paralelamente al tema de la **generación de valor público y administración pública por resultados** requiere desarrollar la capacidad para encontrar que las “innovaciones” hoy promovidas con las expresiones diferentes tales como simplificación administrativa, modernización e innovación y calidad gubernamental, así como buen gobierno, buena administración pública, prevalencia de la ley, derecho a la información y rendición de cuentas” eran consideradas ya como mejores prácticas, escogidas en ocasiones de otras repúblicas cuando así conviniera, previa reflexión, experiencia y perfección. Asimismo, en esa época era necesario educarse en la ciencia o el arte de gobernar y organizar para llegar a ejercer el mando y prestar los servicios públicos. Enseguida, se hacía la elección de aquellos considerados más a propósito y dignos de tener un cargo, de manera que la administración pública marchara bien, siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo.

En México, Durante los gobiernos más recientes se le ha calificado como simplificación, modernización, desarrollo administrativo y buena **governabilidad**, de corte gerencialista e inducidos en ocasiones desde el exterior. Hoy a la **governabilidad**, siguiendo esos “paradigmas”, se le ha denominado “innovación y calidad” para un buen gobierno de clase mundial enfocado a los clientes.

Cabe hacer un llamado de atención con respecto al aprendizaje indiscriminado de “experiencias exitosas” de otras realidades, por cuanto sobreponen modas, principios y mecanismos de gerencia privada que no reflejan las necesidades, los valores ni las realidades socioculturales locales. Por lo tanto, se hace necesario pasar de la imitación a la auténtica innovación en la ‘reforma de la administración pública’, y dejar de emular las llamadas “mejores practicas internacionales”.

La gobernabilidad local es uno de los medios mas frecuentes mediante el cual los ciudadanos tienen acceso al sistema judicial. Sin las mejoras a niveles municipales, las visualizadas en todo el sistema judicial no sucederán. Incrementar el acceso judicial y asegurar una mayor consistencia en la aplicación de principios judiciales ayudará a los pobres, quienes por sus escasas finanzas no pueden contratar consejería profesional.

Hoy también estamos convencidos que “Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan”, tal como fue establecido por la Comisión de Administración Pública en el siglo pasado. Después de un largo intento, esa tarea está ahora a cargo de la nueva Secretaría de la Función Pública que se ocupa del Sistema Profesional de Carrera, y en

particular de la capacitación y certificación de capacidades para los cuadros superiores y mandos medios de la Administración Pública Federal.

Finalmente, las asociaciones estratégicas entre las ONGs (incluyendo los negocios privados y asociaciones profesionales) ayudarán a la sociedad civil a ser una voz más fuerte y más eficiente para mantener al sistema judicial responsable de sus actos y desempeños.

En ese orden de ideas, coincidimos con las Naciones Unidas en que la eficacia de los sistemas de gobernabilidad juegan un papel crítico en la implementación del nuevo paradigma del desarrollo administrativo y la profesionalización, siendo para ello clave “*la buena gestión de los asuntos públicos*” y para esto se hace necesario fortalecer la capacidad humana del sector público, reemplazando las habilidades tradicionales por otras acordes con la dinámica que introducen las siempre crecientes y cambiantes necesidades de una población cada vez más participativa y demandante, además de las propias de la globalización que requiere de un “saber internacional” para responder de la mejor forma a los intereses nacionales.

Estas tareas constituyen un reto importante para los institutos y escuelas de administración pública, que deben adaptarse o reinventarse en forma creativa e innovadora para la misión estratégica de formar administradores públicos que se desempeñen como agentes de cambio en un mundo que se transforma con rapidez. En esto debe poner todo su empeño la **Escuela Superior de Comercio y Administración** del Instituto Politécnico Nacional de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. *Moral, a Nicómaco*. México. Espasa-Calpe Mexicana. 1986.
- *Política*. México. Editorial Porrúa. “SEPAN CUANTOS...”. No. 70. 1998.
- Azcárate, Patricio (Traductor). Nota a pie de página en Aristóteles. *Moral, a Nicómaco*. México. Espasa Calpe Mexicana. 1986.
- Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración*. Buenos Aires, Roque de Palma Editor. 1955.
- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. *Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México. 2002.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1980.
- Cicerón. *Tratado de la República*. México. Editorial Porrúa. “SEPAN CUANTOS...”. No. 234. 1997.
- De Coulanges, Fustel. *La Ciudad Antigua*. México. Editorial Porrúa. “SEPAN CUANTOS...”. No. 181. 2000.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. En Losada i Marrodán, Carlos (Editor). *¿De Burócratas a Gerentes?*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.
- Ortega y Gasset, José. *El Tema de Nuestro Tiempo*. México. Editorial Porrúa. “SEPAN CUANTOS...”. 1985

RESEÑA BIOGRÁFICA: Roberto Avalos Aguilar

Es consultor independiente; docente e investigador y servidor público con amplia experiencia en el tema de la Administración de Personal. Obtuvo la Licenciatura de Administración en la UNAM (1978-1982); Maestría en Administración Pública en el INAP (1983-1985); Doctorado en Administración Pública en la Universidad de Alcalá de Henares, España (1988-1990). Fue Jefe de la Unidad de Asistencia Técnica en la Escuela Superior de Comercio y Administración del IPN (1990-1991). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (1992) y miembro del Instituto Nacional de Administración Pública (1987). Fue Director del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP (1993-1996). Ha sido Director General de Recursos Humanos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.) 1996-1998; Como docente, ha impartido diversos cursos y seminarios de titulación profesional, tanto en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM como en la ESCA del IPN. Actualmente imparte en el Doctorado en Ciencias Administrativas del IPN el Seminario "Diseño Teórico y Práctico de la Investigación", y en la Maestría en Administración Pública el Seminario "La Administración Pública en México". Fue Coordinador de la Maestría en Ciencias, con Especialidad en Administración Pública. Actualmente imparte las materias de Teoría de la Administración Pública y Seminario de Tesis III, en la Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública, de la ESCA del IPN.