

SERVICIO PROFESIONAL Y NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
Ricardo Uvalle Berrones

INTRODUCCIÓN

La importancia de las instituciones en la gobernación y administración de la sociedad es punto de partida para destacar la necesidad de profesionalizar la función pública. Sin este requisito, no hay confianza para que la administración pública sea considerada como una institución imprescindible para impulsar las actividades productivas y sociales. La ausencia de profesionalización en los servidores públicos indica que los asuntos comunes pueden ser abordados sin la necesidad de un perfil competitivo y responsable. Indica también que la administración pública es el lugar donde la falta de pericia y calidad en el desempeño institucional es asunto secundario.

México no puede ni debe continuar sin un servicio público de carrera. Los requerimientos democráticos no pueden cumplirse con mayor eficacia sin la profesionalización. El gobierno de las instituciones democráticas necesita servidores públicos calificados, competentes y responsables. La democracia es impensable sin la administración eficaz de la sociedad, lo cual implica que la profesionalización tiene importancia creciente para la calidad de la vida asociada. El mejor rendimiento de la administración pública es inexplicable sin la vigencia de reglas que encaucen los

imperativos de la carrera administrativa. El gobierno de y para los ciudadanos debe tener como garantía una administración pública regida por el mérito, el desarrollo de nuevas pericias, la cultura de la calidad, la responsabilidad compartida y el voto de confianza de la sociedad.

CONTEXTO

Los tiempos de la sociedad contemporánea se caracterizan por la suma de acontecimientos, hechos y sucesos que dan vida a relaciones intensas y complejas en las cuales el mercado y el Estado, la sociedad y el gobierno, los ciudadanos y la administración pública, articulan procesos y estrategias que se corroboran de manera continua en la vida pública. La convivencia mundial es una tendencia que apunta hacia un acrecentamiento mayor y que, con impacto estructural, modifica la visión tradicional de los procesos de gobierno fincados en la previsión y el postulado de la racionalidad exhaustiva.

Los comportamientos de la vida pública son ahora más erráticos, interconectados y dinámicos. La importancia de la nueva economía –internet, biotecnología, electrónica, comercio digitalizado, entre otros aspectos– da paso a un ritmo de vida que se caracteriza por la redistribución del poder, la autonomía de las fuerzas locales, la revitalización de la acción ciudadana, el redescubrimiento de lo privado y la necesidad de que las instituciones públicas respondan con eficacia ante los problemas viejos y nuevos de la sociedad.

La época de los contextos estables cede su lugar a situaciones en las cuales las turbulencias y la incertidumbre estimulan la aparición de horizontes indeterminados. La lectura de la realidad entendida como problema exige, más que métodos eficaces en sí

mismos, la comprensión auténtica y puntual de los hechos, para determinar las estrategias por utilizar en la atención y solución de los problemas comunes. Las señales, los síntomas y las relaciones causales en la complejidad de lo público son el punto de partida para que las instituciones se desenvuelvan con una variedad de recursos creativos y den respuesta focalizada y de conjunto a los planteamientos que se formulan en la vida civil y política.

Por ello, lo público se ensancha en cuanto oportunidad y complejidad, y tal situación significa que las relaciones horizontales de la sociedad son la pauta que influye en la redefinición de las tareas y responsabilidades de las propias instituciones. Lo público rebasa el esquema del estatismo protagónico y se sitúa como un caudal de energías, espacios e iniciativas que permiten el fortalecimiento de la acción colectiva en el tratamiento e institucionalización de los problemas que son de interés compartido. Lo público no es más el Estado en sí y para sí, sino el territorio de los ciudadanos para organizarse, participar y corresponsabilizarse. El reencuentro de los ciudadanos con lo público obliga a que el Estado asuma más un papel promotor y coordinador de los esfuerzos colectivos para dar cauce a otras formas de cooperación que son indispensables para fortalecer y desarrollar la economía de mercado y la sociedad abierta.

La nueva relación de los ciudadanos y el Estado tiene como eje principal la redefinición de lo privado y lo público, no para fomentar dicotomías estériles, sino para definir programas de acción conjunta que coadyuven al mejor aprovechamiento de los recursos escasos y a asumir responsabilidades compartidas que correspondan a la cultura de la democracia. Este perfil de la sociedad contemporánea prevalece en momentos en que se favorece el juego de las fuerzas organizadas que tienen interés y capacidades para asumir las responsabilidades que vigorizan lo público, sin deteriorar la institucionalidad que corresponde al Estado.

En consecuencia, la dimensión pública del Estado se nutre cuando lo que realiza tiene como referente la vigencia del orden democrático, las decisiones consultadas, la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gestión y la vigencia transparente de la rendición de cuentas.

MISIÓN DEL GOBIERNO

Durante largo tiempo la administración de la sociedad tuvo ribetes de exclusividad relacionados con el espacio de lo público. Los gobiernos tenían a su cargo la definición unilateral de lo que convenía a lo público y al público ciudadano. Hoy lo público les corresponde tanto a los ciudadanos como al gobierno. Por tanto, la misión de los gobiernos continúa siendo importante, pero está sujeta a un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos, lo cual implica destacar no tanto lo que deben hacer, sino la calidad de las acciones que son capaces de producir en favor del interés público.

En este caso, el gobierno debe tener un sistema que permita conocer a los protagonistas de los aciertos, las omisiones, las fallas y la utilización de los recursos públicos. En la misión del gobierno son importantes las atribuciones y las responsabilidades que tiene para que sea una institución confiable para la sociedad y los ciudadanos. Desde un enfoque heterodoxo, la misión del gobierno consiste en garantizar la vigencia de las libertades civiles y políticas, respetar las instituciones democráticas, estimular a los agentes económicos, proteger los derechos de propiedad, adoptar políticas regulatorias, formalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, cuidar la disciplina fiscal, administrar estratégicamente la política monetaria, revalorar a los ciudadanos como clientes, simplificar procedimientos, descentralizar funciones, conjugar innovación y

rutinas, definir reglas del juego y producir sistemas de incentivos que reconozcan la importancia de la acción individual y colectiva.

Se trata de que el gobierno sea un núcleo emprendedor, innovador y patrocinador de aquellos elementos que permitan a la sociedad desarrollar mejor sus condiciones de vida. La misión del gobierno alude a la calidad e inventiva que tenga para impulsar los procesos que favorezcan la conjugación exitosa de la democracia y el mercado en cuanto factores centrales de la sociedad contemporánea.

Por tal motivo, la calidad de los procesos, los procedimientos y las estrategias es fundamental para que los productos institucionales que generen –decisiones, acciones, bienes, servicios, políticas– tengan un valor efectivo y los ciudadanos y sus organizaciones sean beneficiados. La eficacia con responsabilidad y la eficacia en la democracia caracterizan a los gobiernos que tienen conciencia de sus capacidades y límites para optar por la realización estratégica de las tareas colectivas, dando énfasis a la calidad de los medios que utilizan para dirigir y coordinar a la sociedad. Lo que realiza el gobierno tiene importancia creciente para desarrollar la vida productiva de la sociedad, y, en ese sentido, las herramientas legales y administrativas son cruciales para que el valor de la sociedad –trabajo, capital e intercambios– se reproduzca a través de sistemas, procedimientos y procesos que se relacionan de manera directa con la calidad de las instituciones y la consistencia de las organizaciones que lo sustentan.

Por eso, la operación del gobierno es un asunto de resultados, lo cual significa que los bienes y servicios que produce son determinantes para responder a los imperativos de la productividad y la calidad en cuanto atributos de la sociedad moderna. En la lógica de la cultura emprendedora, la innovación gubernamental es vital para revalorar, reinventar y revigorizar los procesos de gestión pública, dado que ésta es la piedra de toque para traducir en realidad

fehaciente los propósitos, planes y proyectos que ofrecen al público ciudadano las autoridades constituidas. La innovación, en consecuencia, se relaciona con el gobierno que opta por los cambios que permiten la racionalidad institucional desde el momento en que se utilizan las ventajas de las técnicas y las tecnologías con un sentido de productividad colectiva. En este caso, la racionalidad del poder se orienta a mejorar los índices de producción y productividad, que son la base para nutrir la vida democrática y el fortalecimiento de la calidad de vida.

VALOR DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La eficacia es consustancial a la gestión pública, ya que alude a las formas y modos que adoptan los gobiernos para alcanzar resultados específicos con el auxilio de las políticas públicas y las decisiones que se encaminan a la prestación de los servicios que la administración pública tiene a su cargo. La eficacia es una manifestación neurálgica de la racionalidad del poder; no es factible entenderla únicamente como elemento instrumental o intermedio, del proceso gubernamental, sino como una condición del buen gobierno, el cual se ocupa y preocupa por desarrollar los elementos productivos que favorecen el mejor desempeño de la sociedad y el mercado.

Lo relevante de la eficacia es que se vincula con la capacidad operativa del gobierno, porque tiene como eje el alcance e impacto de la gestión pública. Por tal motivo, la gestión pública es pieza toral en el desempeño de los gobiernos, pues articula los recursos técnicos, tecnológicos, profesionales y heurísticos que les permiten cumplir con sus metas y objetivos.

El vínculo entre gestión pública y eficacia es indisoluble: lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos tiene repercusión en la sociedad

y la economía. El contenido —propiedades intelectuales, metodológicas, institucionales y tecnológicas— de la gestión pública no se encuentra distante de la idea de valor que, como cualidad del trabajo altamente calificado, es reconocido cuando se traduce en ventajas comparativas que estimulan el desarrollo de la vida pública.

Actualmente, la gestión pública no se refiere únicamente a cuestiones de eficiencia óptima, que corresponden más a los sistemas administrativos cerrados y ausentes de referencia contextual, sino a la eficacia que destaca que la valoración de la propia gestión pública exige profesionales aptos y calificados con base en una preparación que no deje lugar a dudas de que conseguirá resultados favorables. De igual modo, deberán tener las aptitudes para vencer las restricciones que se originan en el mundo formal e informal de las organizaciones públicas.

Por ello, el valor de la gestión pública es el ángulo más nítido que permite ubicarla como un imperativo del buen gobierno, más aún, cuando éste se desenvuelve en la vida democrática. La categoría de *valor* indica la importancia del conocimiento aprendido y aplicado para fortalecer la calidad de las políticas públicas. En este caso, el valor de la gestión pública deviene del conjunto de saberes profesionales que se articulan para conseguir resultados que repercutan en la complejidad de las actividades productivas y sociales.

Tanto el conocimiento teórico como el fáctico se combinan en la producción del valor, para que la gestión pública tenga una capacidad instalada de primer orden. El valor de la gestión pública deriva de la suma de habilidades, pericias y capacidades que tienen los operadores de la administración pública para ordenar y utilizar con inteligencia los recursos públicos que permiten traducir los insumos en productos finales.

El valor de la gestión pública es parte de la cultura de la innovación y el desempeño sobresaliente. El valor responde a la visión de

las sociedades competitivas, las economías libres y las organizaciones que han optado por la formación de más y mejor capital intelectual. Éste es el encargado de producir el valor de la gestión pública porque destaca cómo las fases de formación, capacitación y desarrollo son cruciales para asociar las ventajas del conocimiento abstracto con la calidad de las prácticas profesionales encaminadas al cumplimiento de las metas gubernamentales. El capital intelectual es el patrimonio más importante de las organizaciones públicas y tiene la ventaja de fungir como efecto multiplicador para entrar a las etapas de formación, crecimiento y desarrollo institucional.

Así pues, el aprendizaje de lo institucional y lo tecnológico son fundamentales para fortalecer la gestión pública, creando el valor que la convierte en un medio básico de la dirección pública, la cual necesita de los medios estratégicos que favorecen las respuestas diferenciadas que la sociedad y los ciudadanos demandan.

En el horizonte de la visión gubernamental, la gestión pública es parte esencial de las decisiones y acciones orientadas a la generación de resultados eficaces que se vinculan directamente con los objetivos y metas definidos de manera colectiva.

Por tanto, su contenido no es el gerencialismo superficial que se finca en la sobrevaloración de lo decisonal y en el mundo de la introspección, ni de las prácticas inerciales que destacan los procedimientos por seguir, sin tomar en cuenta el contexto de los problemas y los actores sociales que demandan la eficacia de la gestión pública. El valor de la gestión pública exige aptitud de parte del profesional de los asuntos gubernamentales y administrativos como responsable de la operación efectiva de la administración pública.

En consecuencia, las tareas de dirección y coordinación se consolidan cuando el aprendizaje de los profesionales se convierte en punto de partida para generar las aptitudes que contribuyen a la estabilidad y eficacia de las organizaciones públicas. Transitar del

conocimiento puro al conocimiento tácito (Polanyi) es el desiderátum del capital intelectual, para que las destrezas y el aprendizaje sean los motores de una gestión pública caracterizada por la producción continua del valor. La demanda de conocimiento por parte de la gestión pública es amplia, sobre todo en contextos que tienen vigor ciudadano, problemas globales por encarar y la emergencia de situaciones nuevas que no tienen más referente que los ejercicios de prospectiva. Desde esta perspectiva, la demanda de la gestión pública se centra fundamentalmente en el conocimiento aplicado, pero no implica soslayar el conocimiento relacionado con la comprensión multifacética de los contextos públicos.

*NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA*

La etapa donde se omitía la importancia de los costos y el valor en la vida de las organizaciones públicas empieza a quedar atrás. Una recuperación importante de la nueva gestión pública es recordar lo que significa para los ciudadanos no sólo la efectividad de los gobiernos y las administraciones públicas, sino cuáles son los costos reales que tienen en la vida asociada y cómo tienen impacto en el déficit o el superávit financiero, presupuestario y fiscal.

Por ello, el servicio público de carrera debe tener un perfil emprendedor, meritocrático, competitivo y responsable, para evitar que la administración pública sea una fuente de los males sociales que se traducen en fallas públicas –déficit fiscal– que lesionan la vida productiva y desestimulan el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas en el ámbito de la economía de mercado. Asociando la importancia de los costos y el valor, el servicio público

de carrera no debe anclarse en el paradigma del proceso administrativo que responde más a la lógica de la racionalidad instrumental y la concepción amplia e indistinta del quehacer gerencial. Esto implica trascender el nivel de lo normativo y lo prescriptivo, propio de las tendencias que favorecen las funciones en la administración pública, no tanto el sentido heurístico y emprendedor de los profesionales del servicio público.

Sin duda, la juridificación de la administración pública es un aspecto básico que el servidor público debe conocer y dominar, sobre todo en el Estado de derecho, pero también es relevante que sus capacidades profesionales nutran las potencias de la gestión pública, con base en el desarrollo de habilidades y pericias. En este arquetipo, el servicio público de carrera debe favorecer la autonomía y la responsabilidad de los servidores públicos; la eventual formación de los mercados internos de trabajo; la vigencia de un sistema atractivo de incentivos; la posibilidad de formalizar los contratos de gestión para definir indicadores de eficacia, productividad y transparencia, y, de ese modo, conocer previamente los objetivos y metas de los organismos públicos. No menos importante es identificar en todo momento la calidad de los resultados obtenidos y el tipo de estrategias por seguir para evaluar las acciones gubernamentales, así como los procesos de monitoreo que permitan conocer el desempeño abierto de las instituciones. También es fundamental fomentar el entrenamiento de calidad para que los propios servidores públicos se conviertan en productores de iniciativas y propuestas de cambio que impidan que las inercias le tomen la delantera a la cultura de la calidad y la eficacia.

De este modo, la relación entre el principal y el agente debe ingresar a la esfera de la responsabilidad compartida y a la necesaria rendición de cuentas ante el público ciudadano, es decir, se debe dar paso a la responsabilidad política de la administración pública para

que no sea una organización distante de la sociedad ni de los ciudadanos. Garantizar el control democrático de los ciudadanos sobre la administración y la burocracia es un objetivo neurálgico del nuevo servicio público, para erradicar con ello el clientelismo y la lealtad que se deriva de las conductas politizadas.

No menos importante es el aprendizaje organizacional, para evitar que el servidor público sea un mero apéndice de la *maquinaria* administrativa, y que tenga, en cambio, la oportunidad de intervenir en la deliberación previa a la resolución de los problemas y asuntos públicos, superando con ello la noción de que únicamente es un ejecutor de las decisiones, las metas y los programas colectivos. Así, la decisión individual y la responsabilidad colectiva son compatibles con una mayor participación y argumentación del servidor público. Por otra parte, el control *a posteriori* de los resultados es otra de las facetas importantes por considerar para evitar el ejercicio del control autorreferenciado de la administración pública, dando paso a la vigencia de reglas públicas que favorezcan la evaluación a cargo de las organizaciones ciudadanas.

Otro ángulo relevante es la vigencia de códigos de ética para prevenir y combatir tanto la corrupción como la ineficiencia derivada de la indolencia y la irresponsabilidad de algunos servidores públicos. La autonomía de gestión en favor de los servidores públicos debe sustentarse en conductas responsables y eficaces que permitan aumentar la confianza en la administración pública por parte de los ciudadanos, al generar resultados que acrediten las capacidades profesionales. Además, la relación entre los valores y los hechos tendría un marco más amplio para identificar su grado de congruencia, o bien las distancias insalvables que a veces desprestigian a la administración pública ante el público ciudadano.

*VALOR AGREGADO
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA*

Desde el enfoque de la nueva gestión pública, las tareas de la administración pública deben caracterizarse por ser el producto de un desempeño competitivo y tener calidad demostrada, porque las condiciones de su vigencia postulan un servicio público no anclado en el formalismo decimonónico ni en la postulación de que el interés público solamente le corresponde definirlo a las autoridades y los administradores públicos.

En una visión más realista de lo público, la nueva gestión pública reconoce que el interés público debe estar definido tanto por las autoridades como por los ciudadanos. Consecuentemente, la calidad del desempeño institucional tiene ante sí un público más exigente que reclama el derecho de valorar los aciertos o errores de la administración pública. En la actualidad, los esquemas de la eficacia burocrática son rebasados por la intensidad ciudadana, y, en ese sentido, la cultura del desempeño tiene como base un nuevo perfil tanto del servicio como de los servidores públicos.

Con la profesionalización gerencial del servicio público, lo importante es que los servidores públicos se constituyan en agentes de la innovación, para reciclar el desempeño de la administración pública, al tener como premisa que sin la reinención funcional de la misma no es posible alentar la transformación que necesita en el ámbito de la mundialización, la innovación y los imperativos de la democracia. No hay duda de que las tareas de la administración pública son importantes para la vida asociada, motivo por el cual es imprescindible que los bienes y servicios que produce para el público ciudadano tengan como atributo indiscutible los elementos de calidad y valor. Si el servidor público transita de la ejecución rigurosa y rutinaria de las leyes y programas a la posibilidad de ser formado y

entrenado de acuerdo con la autonomía de gestión, puede interiorizar el significado de la calidad y el valor como un tipo de cultura que es necesario alcanzar para dar mayor valor al trabajo gubernamental.

En el nuevo papel que desempeñaría con la autonomía de gestión, el servidor público tendría la oportunidad de –junto al principio de la meritocracia– ser reconocido por la calidad de las habilidades y pericias que es capaz de desarrollar con alcance de inventiva.

El valor del trabajo administrativo y gubernamental consiste en que el servidor público supere la cultura del legalismo, el formalismo, las dilaciones, la despersonalización y la implementación imprecisa y a veces contradictoria de los instrumentos legales y administrativos, para dar paso a la gestión eficaz del servicio público, la cual tiene como elementos distintivos que el trabajo realizado articula la importancia de los costos, la necesidad de las ventajas comparativas y la efectividad productiva de los servicios para el público en general.

El valor producido significa el aprovechamiento inteligente, estratégico y creativo de los recursos públicos, al reconocer que es fundamental hacer más con menos. Por tanto, la cultura competitiva de la sociedad moderna no es ajena al valor que deben producir las administraciones públicas, procurando, al mismo tiempo, que éstas no sólo compitan en y con el mercado, sino que sean mejores que él. El valor producido por la administración pública consiste en que el ahorro de costos, el aprovechamiento del tiempo como recurso escaso y el mejoramiento cualitativo de su desempeño institucional ganen terreno a las inercias, el conservadurismo dinámico, el papeleo, la triangulación innecesaria de trámites, el burocratismo y el ritualismo, patrones de conducta que lesionan la lealtad que la administración pública debe a los ciudadanos.

En la visión de la nueva gestión pública, el valor por producir implica al mismo tiempo la creación de un ambiente institucional

favorable a la descentralización, la simplificación y la delegación de la autoridad, para que la relación proceso-producto final sea más eficaz y, de ese modo, el ciudadano, en la visión positiva de cliente, pueda comparar frente a otras organizaciones del mercado cuál es la verdadera capacidad de la administración pública para producir los bienes y servicios colectivos.

Un elemento adicional en el valor por producir es que las políticas públicas serían elaboradas e implementadas por personal más calificado y competente, lo cual favorecería que los requerimientos, trámites, normas, bienes, decisiones, regulaciones y estímulos que necesitan los agentes económicos fueran atendidos con mayor sapiencia y pragmatismo a través de un cuerpo de servidores públicos comprometidos con el orden institucional vigente y con la cultura de la calidad y la competencia. Hay, pues, una comunicación directa entre la calidad de las decisiones administrativas y las políticas públicas con el desempeño productivo de las empresas, las firmas comerciales y las demás organizaciones de la sociedad.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO

México ha vivido en los últimos 30 años un cúmulo de acontecimientos que reflejan la dialéctica de la permanencia y el cambio entendidos como procesos que tienen su propia lógica y racionalidad, y que dan vida a diversos comportamientos en el país. La permanencia se relaciona con la fuerza del régimen autoritario que durante setenta años fue el símbolo de la “unidad nacional”, la cultura del estatismo y el papel protagónico, sobredimensionado y sobredilatado de la administración pública.

Durante ese tiempo, la vida pública se caracteriza por la falta de ciudadanos reales y por que el espíritu de la democracia no florece

con vigor frente a la falta de instituciones abiertas, competitivas y responsables ante la sociedad y los ciudadanos. El México autoritario es un modo de vida que favorece al poder de la burocracia y la administración del gobierno que, como partes vitales del presidencialismo, cierran los espacios para que no se formen las instituciones democráticas. En el México autoritario sobresale la administración del poder, no el ejercicio de la política orientada hacia la sociedad y los ciudadanos. El México autoritario da énfasis a la racionalidad instrumental y la cultura administrativista del gobierno, y en lugar de la política democrática se impone la política de cúpulas y los arreglos corporativos.

En este caso, la falta del servicio público de carrera responde a la perspectiva de que la administración pública fue durante largo tiempo el sitio para el ejercicio de la política y, por ende, la ruta para tener acceso al timón del Estado. Sin embargo, el autoritarismo comienza a diluirse de manera importante desde los años ochenta, debido a que la energía y la intensidad de la vida pública empiezan no sólo a cuestionar el orden político inequitativo, sino que los ciudadanos se organizan con autonomía frente al poder político e inician una lucha intensa para llevar a cabo la democratización del país.

Así, 1988, 1994 y 2000 son momentos fundamentales para situar las transformaciones de la vida política, que tienen como saldo, en la actualidad, la alternancia pacífica del poder; de modo específico, en la Presidencia de la República. Durante este tiempo, se ha venido construyendo las instituciones que corresponden a un orden más autónomo, confiable y democrático. En este caso, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, la Comisión Federal de Competencias y la Comisión Federal de Telecomunicaciones son instituciones que tienen un perfil de autonomía para llevar a cabo los procesos de gestión que les corresponden y son también ejemplo de lo que significa la administración

fiduciaria, dado que los directivos principales de cada una de ellas son designados no de manera vertical y política por el Poder Ejecutivo, sino por el Poder Legislativo. Se limita, así, la discrecionalidad del mando Ejecutivo —presidente de la república— y, con ello, el juego de las instituciones democráticas es cada vez más vigoroso porque se respeta la división de poderes, que es uno de los aspectos irrenunciables de las sociedades abiertas y liberales.

En el camino de la democratización también se han creado otras instituciones para que los asuntos públicos sean objeto de mayor claridad, consulta y confiabilidad. Destacan en esta línea, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, instituciones y norma orientadas a fomentar el control ciudadano sobre la administración pública.

Por consiguiente, México no puede carecer de un servicio público de carrera, debido a que no tenerlo implicaría acentuar un déficit pronunciado en materia de institucionalidad democrática. Son más los altos costos de no tenerlo que darle funcionalidad como un sistema de gestión efectiva. La administración pública mexicana tiene que desarrollarse con apego a la institucionalidad democrática para que los vaivenes de la política, la lucha partidista y la lealtad personal no sean el rostro más conspicuo de las relaciones clientelares que se traducen en el otorgamiento sin mérito de los cargos administrativos.

Con la institucionalidad democrática, la administración pública se desenvolverá en términos de mayor equidad, competencia y eficacia, ya que el valor de lo público exige que no sea un sistema de botín ni un sistema de mecenazgo, contrarios al valor público y equitativo de la democracia. La edad institucional de la administración pública depende de la vigencia del servicio público de carrera, y de la nueva mística que es necesario profesar para que

sea la institución la que garantice el acceso y las relaciones de inclusión al hogar diferenciado de lo público. La edad institucional de la administración pública es un imperativo para fortalecer las tendencias democráticas del país y para que los ciudadanos la valoren como una institución confiable, respetable y transparente. La edad institucional es imprescindible para que sea considerada uno de los medios más comprometidos con el desarrollo de la economía de mercado y la vigencia de los sistemas abiertos de gestión pública. No retrasar por más tiempo la edad institucional de la administración pública es condición insoslayable para tener un servicio público de carrera comprometido con los valores de la democracia, que son, al mismo tiempo, los valores de las instituciones republicanas.

La edad institucional del país debe tener como elemento puntual el fortalecimiento de una administración pública imparcial, meritocrática y equitativa para que la función pública ingrese a etapas que convaliden la certidumbre institucional que es fundamental, a efecto de que los actores sociales y económicos tengan la confianza en la operación continua del gobierno y en el impacto favorable de las políticas públicas. La operación continua del gobierno es garantía para que la sociedad no sea alterada en los aspectos centrales de su funcionamiento como son la administración de los servicios públicos, el cumplimiento de las políticas regulatorias y la atención eficaz de las demandas en competencia.

Un servicio público profesionalizado es compatible con el desarrollo competitivo de la economía de mercado que México ha empezado a construir desde el momento en que acelera la vigencia de las políticas de apertura, desregulación, liberalización y privatización, mismas que contribuyen a dejar atrás los inconvenientes del proteccionismo y las tutelas costosas a cargo del *leviatán* estatal.

Sin duda, hay una relación interdependiente de dichos capítulos –economía y profesionalización– dado que la calidad del

trabajo gubernamental desarrollado por el personal de carrera es importante para dar movimiento a los trámites, los apoyos y la implementación de las políticas públicas que favorecen los rendimientos productivos, regulatorios y distributivos del intercambio económico y social.

La continuidad de las políticas y los programas es una de las situaciones más favorables para los agentes económicos y sociales, pues la interrupción de aquéllos, debida a los procesos de designación frecuente, no tendría lugar. Es inadmisibles continuar con la alteración frecuente e injustificada de los objetivos institucionales, lo cual se alienta con la remoción partidista de los servidores públicos. Es fundamental asegurar la estabilidad de la administración pública para evitar que los arreglos clientelares ocasionen desventajas públicas que perturben los rendimientos productivos de la sociedad. Mientras el partidismo –politización recurrente e improductiva de las responsabilidades administrativas– continúe como fórmula del “desempeño profesional”, no hay posibilidad de que la administración pública ingrese a la edad institucional que es inaplazable y que el país necesita para completar la institucionalidad democrática.

Por otra parte, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo en los cargos administrativos confieren al personal de carrera las bases para comprometerse a fondo con el ejercicio de la función pública. En un ámbito de seguridad, competencia, incentivos, evaluación permanente y retiro digno, los servidores públicos tendrían las condiciones más idóneas para cumplir con los objetivos y metas del gobierno. De este modo, la vigencia de la lealtad institucional favorece los intereses primordiales del gobierno y asegura que la administración pública tenga un cuerpo de servidores responsables de conjugar la toma de decisiones y la implementación continua de las políticas.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Si la implementación es la prueba de fuego de las políticas públicas para dar cumplimiento a los objetivos y metas colectivos, significa que ésta consiste en un conjunto de movimientos estratégicos, que son complejos, debido a las relaciones de interdependencia que concurren en su dinámica.

Para el caso de México, es más conveniente impulsar la implementación del servicio profesional de carrera como un proceso de adaptación mutua para dar cauce a los desacuerdos inevitables, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y los sistemas de convergencia institucional. Es importante, además, que la capacidad instalada reúna las condiciones fundamentales de legislación, reglamentación y operación, para dar coherencia a las decisiones y propósitos que se definen. La implementación no debe entenderse como el cumplimiento de grandes objetivos ni de ambiciosos planes de la carrera administrativa; por el contrario, se debe cuidar el balance entre las restricciones y el margen de oportunidad que se tenga para traducirla en acciones específicas. En tal sentido, el reglamento que detalle la ejecución de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se debe elaborar con planteamientos concisos y puntuales para facilitar la operación institucional que asegure su eficaz cumplimiento.

Un aspecto importante por considerar en el proceso de implementación es la distinción entre la cogitación, entendida como el mundo de las soluciones intelectuales e institucionales, y el espacio de las interacciones, valorado como mundo real de las instituciones. Esto significa, sobre todo en un país como México, que decisión acordada no implica su cumplimiento preciso e inobjetable. Si la implementación es una variedad de interacciones que son producto del realismo institucional, no hay lugar para que su

concepción sea producto de la abstracción sin límite. El nexo entre las decisiones y los resultados conseguidos es el verdadero núcleo de la implementación, por lo cual la distancia o el acercamiento entre ambos momentos depende de cómo se institucionalizan los procesos y cómo se coordinan las partes responsables de su cumplimiento.

La ruta prevista de la implementación no debe entenderse como prestablecida, sino como una guía que puede seguirse sin desconocer los contratiempos o conflictos que puedan surgir. La implementación es un asunto de conocimiento y acción, lo cual significa que se trata de un proceso de aprendizaje para evitar el síndrome de que los escenarios *ex ante* son equivalentes a los escenarios *ex post*. El peor riesgo en las etapas de la implementación es incurrir en la postura típica de que “todo está bajo control”, como si en las organizaciones públicas hubiera átomos, no seres humanos con cualidades y defectos.

Para contextos como el mexicano, es importante reconocer que no es posible la planeación exhaustiva que infructuosamente pretende calcular y controlar todas las variables que concurren en el mundo de las instituciones. En todo caso, la implementación puede visualizarse con el enfoque de la dirección estratégica para entenderla como un proceso factible, flexible y de mutuo aprendizaje.

La implementación del servicio público de carrera tendrá mayor éxito al reconocerla como un conjunto de procesos que se sustentan en la racionalidad heurística y no en la racionalidad formalista y legal que todavía tiene gran resonancia en la administración pública mexicana.

Es importante erradicar la visión barroca y ortodoxa de los controles legales y reglamentarios para convertir la implementación no en el arte de lo posible, sino en un conjunto de acciones que son producto de las restricciones y los aciertos. Un elemento central en

la implementación es que debe entenderse más como un proceso de coordinación, no de estricto control jerárquico.

Por tanto, la calidad de las relaciones interpersonales en los distintos grupos de trabajo es un asunto de importancia, para asegurar un ambiente receptivo y responsable que facilite el cumplimiento de las tareas por desempeñar. En el caso mexicano, el objeto de la implementación es la carrera administrativa y en ella el sistema de profesionalización es el conjunto de actores, reglas, estructuras, procesos, estrategias, tiempos, requisitos, responsables y acciones que deben contribuir para que la administración pública ingrese a la edad de la institucionalidad democrática.

Así, la implementación de la carrera administrativa con el sistema de objetivos normativos que la sustentan es el foco principal de una etapa institucional que el país necesita con carácter imperativo. La acción administrativa de la implementación depende de las organizaciones que la impulsan, y, en ese sentido, la construcción de los arreglos institucionales y la formación de los espacios de negociación son fundamentales para que los actores y responsables de la misma tengan las condiciones indispensables para estructurar y ordenar las estrategias que deben seguirse.

Si la implementación del servicio público de carrera es un cambio deseado en las estructuras del gobierno mexicano, es indispensable crear un ambiente de receptividad para que la cooperación y la coordinación de los esfuerzos sea la constante que acompañe los propósitos para transformar la administración pública.

En este caso, hay que evitar que se adopten conductas “neutrales”, cuando en realidad es importante que prevalezca el compromiso explícito de dar vigencia a las nuevas disposiciones sobre la carrera administrativa.

Por ello, es importante establecer un fuerte vínculo entre la estructura legal y la estructura operativa de la implementación para

que la institucionalidad de la carrera administrativa sea efectiva. Evitar la falta de correspondencia entre lo legal y lo operativo es condición básica para que la implementación no se convierta en un terreno de arenas movedizas. Consecuentemente, las tareas de coordinación, supervisión y evaluación deben estar claramente definidas en cuanto a instancias y responsables, dado que son la clave para garantizar la funcionalidad creciente de los procesos vinculados con la implementación de la carrera administrativa.

Con el fin de que se impulse la implementación de modo efectivo, como un sistema de acciones conjuntas, continuas y flexibles, es conveniente enfatizar los siguientes puntos para destacar su importancia vital en los procesos de gobierno y en el desempeño de las instituciones administrativas: *a)* reconocerla como un proceso que exige redes de comunicación efectiva entre los responsables directivos y operativos; *b)* que tenga las instancias que contribuyan a la mediación de los conflictos que son parte de su complejidad interinstitucional; *c)* ordenarla como una variedad de relaciones competitivas e interpersonales que permitan asegurar la cooperación heterogénea de los actores involucrados; *d)* que tenga bien definidos los ámbitos de autoridad, competencia y responsabilidad; y *e)* permitir un margen razonable de discrecionalidad para abordar mejor las situaciones imprevistas y conflictivas.

CONCLUSIÓN

El servicio profesional de carrera representa para México un capítulo que debe formalizarse, tomando en cuenta la importancia que la administración pública tiene en la vida del país. Ha llegado el momento de que la administración pública ingrese a la etapa de la democratización y, para ello, la profesionalización del servicio

público significa inscribirlo en las reglas que favorecen los valores de la igualdad, la meritocracia, la imparcialidad y la honradez, con el fin de que sea considerado una institución confiable que adopta como modo de vida el apego a las normas y la definición de ámbitos de competencia regidos por el propósito de tener administradores profesionales –con base en la seguridad laboral y el mérito demostrado– encargados de la continuidad de las políticas públicas y la salvaguarda efectiva de los intereses primordiales del orden político y jurídico.

La profesionalización del servicio público es imperativa para que los asuntos y los problemas públicos sean solucionados por personal apto y responsable ante las instituciones de la democracia. La profesionalización es antídoto para erradicar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo, y, de ese modo, enviar señales confiables al público ciudadano, los mercados y las organizaciones de la sociedad en el sentido de que la certidumbre institucional de los servidores públicos para dar cauce a la carrera administrativa es garantía para que la administración pública quede a salvo de la politización partidista, la cual ha sido y continúa siendo en algunos órdenes de gobierno una forma evidente que fomenta el sistema de botín.

La competencia profesional de los administradores públicos es requisito para que los problemas y asuntos públicos sean abordados con mejores herramientas técnicas, conocimiento relevante, actitud positiva y responsabilidad ética. Tanto la continuidad de las políticas como la estabilidad en el cargo sustentada en la meritocracia son atributos que, una vez formalizados, permitirán la existencia de servidores públicos comprometidos con las tendencias democráticas del país y con la necesidad de fortalecer los valores de la eficiencia institucional.

En los actuales momentos, la vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,

aprobada en abril del año en curso (2003) por el Congreso de la Unión, es favorable para el Estado mexicano, porque refleja que la administración pública federal ha ingresado a la etapa de las instituciones, respondiendo así a los valores democráticos que dan sentido y nuevo rumbo al sistema político mexicano para que éste consolide su tránsito irreversible hacia la democracia.

Con reglas equitativas y meritocráticas para el impulso de la carrera administrativa, la gestión competente y eficaz de la república, es factible armonizar los valores administrativistas con los valores democráticos, para fortalecer la vigencia del gobierno de las instituciones, y desterrar así las prácticas del clientelismo, la prebenda y los valores del patrimonialismo, factores nocivos para la institucionalidad democrática, la cual es el referente más conspicuo para nutrir los horizontes de la nueva gestión pública que el país demanda.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BOZEMAN, Barry (coord.): *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- GONZÁLEZ Mateos, Alfonso “Retos sociales y políticos de la nueva gestión pública”, en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo: “Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado”, en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM / Plaza y Valdés, México, 1999.
- PETERS, B. GUY: *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

HARO Bélchez, Guillermo: *Servicio Público de Carrera / Tradición y perspectivas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

HERRERA Macías, Alejandro: “Diez consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera”, en *Prospectiva*, núm. 24, julio de 2003, México.

MARTÍNEZ Puón, Rafael: *La profesionalización de la Administración Pública en México / Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) / Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.

MÉNDEZ Martínez, José Luis: “El servicio civil de carrera: un servicio civil para la democracia” en *Servicio público de carrera en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

MINISTERIO de Administraciones Públicas, *La ética en el servicio público*, Madrid, 1998.

PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky: *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.