

240

Dependencias del Gobierno Federal están listas

¿Puedes preguntarles acerca de:

Seguridad
Salud
Desarrollo

...o lo que te interese

Con una Solicitud de Información puedes mejorar tu vida

1 800 telifai
www.ifai.org.mx



1 665807 800018

Servicio Profesional de Carrera

6

Servicio Profesional de Carrera

ISSN 1685-80

Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006

José Alberto Bonifacio

Desafíos y oportunidades en la
Institucionalización de una función pública
profesional

Francisco Moyado Estrada

Reforma de la función pública en España:
el Estatuto que viene

Ricardo Uvalle Berrones

La reforma de los servicios profesionales
de carrera: tendencias recientes

**Miguel A. Cedillo Hernández y Ernesto Navar
Adame**

Los lineamientos para la profesionalización
de los servidores públicos adscritos a los
OVCS: Un modelo para el cambio institucio

Donald E. Klingner y David Arellano Gault

La ley de Servicio Profesional de Carrera
en México: Gobernanza, Cultura Política y
Reforma de la Administración Pública

Mario Fócil Ortega

El Servicio Profesional de Carrera en el
IPAB: El cambio organizacional a través de
la profesionalización

Mercedes Jacoviello y Ana Laura Rodríguez

La burocracia en México desde una
perspectiva comparada: un análisis
institucional de la función pública en el
gobierno federal

Arturo Nieto Mendoza

Corrupción en la asignación y desempeño
de cargos públicos

Ejemplar: \$ 75.00

La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes

Ricardo Uvalle Berrones*

Introducción

El diseño y funcionamiento de las instituciones públicas es uno de los retos más importantes que enfrentan para legitimar su lugar en los procesos que conllevan a favorecer el desarrollo de las sociedades modernas. Traducir en formas de cooperación y coordinación los sistemas de gestión pública, implica que las instituciones deben ser coherentes para asegurar la relación óptima y pragmática entre los fines y los medios. Su intervención en la vida asociada es fruto de acciones que responden a posturas axiológicas y teleológicas que una vez combinadas, indican cómo los actores, los contextos, los tiempos, los recursos y la información, son elementos medulares para asegurar la dirección e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, las instituciones son el sitio en el cual los procesos y las operaciones sistematizadas, que son el centro que se encarga de racionalizar la orientación, el sentido y el desempeño que acredita el cumplimiento de las metas y los objetivos de carácter público. La importancia de las instituciones

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor e investigador de tiempo completo en la misma institución.

es fundamental para la vida colectiva y en esa perspectiva, son constructoras y reproductoras de las decisiones y acciones que, sin duda, generan ventajas e impactos para los gobernados.

En esta visión se inscribe la relevancia de los sistemas de carrera porque son el epicentro que se encarga de dotar a los Estados de elementos de certidumbre y eficacia para que la sociedad, la economía de mercado y la vida pública, puedan desarrollarse con lo mejor de sus capacidades. El valor institucional de los sistemas de carrera es la piedra de toque que permite asegurar que la gobernación y la administración de la sociedad se efectúe de manera continua y eficaz. Su utilidad consiste en que se integran no por recursos humanos considerados en sí, sino por la riqueza de conocimientos, capacidades, pericias y habilidades que dan lugar a la formación y el desarrollo del capital humano.

La categoría capital humano es más completa para aludir a los sistemas de carrera porque constituye un conjunto de prácticas relacionadas con el aprendizaje, la interiorización de valores, la socialización de experiencias, la multiplicación de la memoria institucional, la suma de expectativas, los planes de carrera, los sistemas de incentivos, las formas de evaluación, el fortalecimiento de las multihabilidades, los tipos de ascenso, las oportunidades de promoción y el modo de retirarse de la función pública. En términos de pervivencia pública, el capital humano de los sistemas de carrera implica inversión tanto en las aptitudes como en las actitudes de los servidores públicos para que la institucionalidad democrática de la vida asociada, sea apoyada y acrecentada con personal que asume el compromiso de alentar el desarrollo de la sociedad y la sana conservación del Estado.

Si bien es cierto que los servidores públicos responden en primera instancia a lo que significa y representa el Estado, también es cierto que lo que realizan o dejan de realizar, influye de manera directa en el horizonte de los gobernados. En suma, los sistemas de carrera son inseparables no sólo del Estado y la sociedad, sino que también son inseparables de la relación que se construye entre los gobernantes y los gobernados, la cual en las democracias políticas, es más intensa, abierta y compleja. Su desempeño en consecuencia, tiene perfil estatal y público para que la democracia sea fortalecida no sólo como una forma de vida que tiene principios y valores, sino también sistemas de gestión pública aptos, competitivos, transparentes y responsables que están en manos del personal que ha decidido por vocación, comprometerse con el destino común de los gobernados.

Para fines de exposición, las ideas aquí presentadas se explican con base en los siguientes numerales:

1.- Los sistemas de carrera son la suma de capacidades y habilidades que permiten impulsar y asegurar el funcionamiento de los Estados en el renglón de las instituciones administrativas. Permiten que los movimientos relacionados con la formulación e implementación de las políticas públicas tengan cauce institucional para responder a la lógica de gobernar en la cual se identifican tanto las autoridades públicas como los gobernados. Los sistemas de carrera son productos institucionales que responden al modo en que se organiza y ejerce el poder, lo cual implica que no son ajenos a los costos, beneficios e impactos que se generan con la acción de gobierno. Son medio y estrategia para generar resultados específicos relacionados con la condición de vida de los gobernados, lo cual implica su compromiso con las tareas de interés común.

Por tanto, no tienen carácter introspectivo, sino que su impacto se relaciona con el conjunto de la vida comunitaria porque son los responsables directos para que las políticas públicas se elaboren e implementen de manera focalizada en razón de las presiones y peticiones de los grupos de interés.

2.- Los sistemas de carrera tienen como atributo que se nutren del saber profesional de los servidores públicos para dar lugar a un conjunto de prácticas que garantizan el cumplimiento de las potestades del Estado, con base en los valores de la racionalidad y la eficiencia, considerando simultáneamente, la naturaleza compleja de los asuntos públicos, así como el imperativo de desarrollar a la sociedad, conservando con eficacia las instituciones administrativas.

El saber profesional de los servidores públicos es un factor medular para entender la importancia de que los problemas comunes son atendidos, procesados y clasificados en tipos de solución que permiten superar restricciones y contratiempos.

3.- Una de las razones fundamentales de los sistemas de carrera es asegurar que la vida administrativa del Estado se desarrolle sobre bases de confianza, certidumbre (North, 1993:41) y eficiencia (Thais, 2001:211), con el fin de que la sociedad, la economía de mercado y la vida pública, tengan los elementos constitutivos que permitan la realización de las aptitudes individuales y colectivas, dado que son factor indispensable para favorecer que la comunidad civil y política tenga rendimientos crecientes.

En este sentido, los sistemas de carrera son portadores de diversas racionalidades —técnica, institucional, política y pública— que, al conjugarse, favorecen que la vida en común se desarrolle teniendo como eje la definición y el cumplimiento de las metas colectivas.

Un punto central a destacar en los sistemas de carrera consiste en identificar el grado en que son determinantes para visualizar cómo las metas colectivas definidas por los actores sociales, políticos y gubernamentales, tienen que

apoyarse en sistemas coordinados y eficaces de implementación que aseguren su cumplimiento. Esto significa que la implementación no sólo es inseparable de los sistemas de carrera, sino uno de los instrumentos más significativos para valorar su eficacia tecnológica e institucional.

4.- En el ámbito de las democracias modernas, los sistemas de carrera juegan un papel fundamental tanto en el ejercicio del gobierno como en el fortalecimiento de la estabilidad política. La naturaleza política de las democracias es la lucha y la renovación periódica del poder, la competencia entre los actores políticos, la alternancia en el poder y la necesaria articulación de los intereses desde el ángulo de las instituciones, dado que propician márgenes inevitables de incertidumbre, con lo cual se convierten en referentes a considerar, sobre todo cuando se focalizan en la estructura básica de la sociedad. Sin embargo, la certidumbre no puede reproducirse sin límite alguno, porque la vida de la sociedad ingresaría a zonas de turbulencia y rendimientos decrecientes.

Para evitar que la incertidumbre se reproduzca sin sentido, los sistemas de carrera son un medio que permite a los gobiernos que las funciones administrativas y las políticas públicas no se alteren, suspendan o retrasen debido a los efectos del mundo de la política y la lucha por el poder. Tienen además como característica destacada, que pueden contribuir a reducir la discrecionalidad (Arellano,2004:59) de los políticos para evitar que la Administración Pública sea un sistema de botín, prebenda o relaciones clientelares, es decir, que se convierta en un espacio para pagar favores, patronazgos y lealtades con el otorgamiento de los cargos administrativos. Los sistemas de carrera se sustentan en la administración de profesionales para evitar que sea suplantada por la administración patrimonial.

Con los sistemas de carrera que se caracterizan por el mérito (Martínez,2005:49) la permanencia, los incentivos y la evaluación permanente, es factible la continuidad de las políticas públicas, asegurando con ello, que los gobiernos cumplan con las tareas y programas estratégicos, aspecto que incluye desde luego, la prestación de los servicios públicos que la comunidad demanda permanentemente.

5.- Los sistemas de carrera son inexplicables sin referencia al orden constitucional y político que los crea y para el cual funcionan. El valor institucional (Jepperson,1999:206) de los mismos se deriva de que son producto de la voluntad política de las Asambleas Nacionales, los Congresos o los Parlamentos que se encargan de formalizar su vigencia dando paso en la óptica del poder, a la relación compleja del Ejecutivo y el Legislativo porque ésta se inscribe en la organización y prácticas del régimen político.

Los sistemas de carrera tienen un alcance institucional que se deriva de cómo en la vida del Estado de derecho, la Administración Pública es obediente a las normas formales y en consecuencia, los servidores públicos que la integran, tienen un ámbito de competencia y responsabilidad que deben cumplir de modo irrestricto. En este sentido, la naturaleza de los servicios de carrera responde a la importancia de las instituciones y la institucionalidad, con lo cual rebasan la idea estrecha de que únicamente son sistemas de operación y ejecución de políticas públicas.

6.- Los sistemas de carrera aluden a un tipo específico de desempeño a saber: cómo utilizar los medios de la administración del Estado, los cuales se orientan a producir resultados que se relacionan con la salvaguarda del orden político, la vigencia de las libertades, la procuración de justicia, el mejoramiento en la calidad de vida, el respeto por la vida privada y pública, la coordinación de los factores de la producción, la eficacia de la economía de mercado y el cumplimiento de valores fundamentales para la sociedad como son el bienestar y la equidad. Lo anterior indica que los sistemas de carrera tienen savia axiológica que nutren su compromiso con lo público del Estado y lo público de la sociedad, atendiendo al imperativo de que el poder inteligente sabe gobernar de cara a los ciudadanos.

No hay por tanto, en los sistemas de carrera vacíos institucionales, porque aunque son diferentes a los valores partidistas, no significa que sean neutrales ni que carecen de compromiso ante los gobernados. En el ejercicio del gobierno se adoptan decisiones públicas a las cuales no son ajenos los servicios de carrera; en todo caso, lo importante es conocer cómo contribuyen para que la articulación de las decisiones y las metas públicas sean implementadas con eficacia en el contexto de la pluralidad democrática.

7.- La importancia de los servicios de carrera en los Estados modernos es de vital importancia porque implica identificar cómo la lealtad y fidelidad de los servidores públicos se convierte en una garantía en favor de su conservación. Cuando los cuerpos burocráticos son leales al Estado, se asegura que el propio Estado sea respaldado a través de un sistema de lealtades que corrobora que su utilidad institucional y su responsabilidad pública descansan no sólo en un conjunto de capacidades de gestión, sino en la base de servidores que son parte de su ser y conciencia, lo cual significa que están comprometidos con él y que responden a los intereses primordiales que lo acreditan como la organización política de la sociedad.

De este modo, la administración del Estado está en manos de servidores públicos comprometidos con el orden político de la democracia, las libertades privadas y públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. Se fortalece así, la esfera institucional del Estado y lo más importante para él, los servido-

res públicos son autores y coautores del espíritu de cuerpo que los identifica como elementos confiables que se encargan de preservar los intereses primordiales que a él corresponden como la entidad más importante de la vida colectiva. Sin duda, los servidores públicos son la salvaguarda de la razón de Estado, entendida en este sentido, como el derecho que él tiene para vivir y conservarse en la vida política. En la concepción del Estado moderno, los servidores públicos son la clave para definir, formalizar y hacer efectiva la dominación legal y racional.

8.- La visión moderna de los servicios de carrera se inscribe en la sociedad civil, el Estado de derecho y la Administración pública burocrática. Su filosofía consiste en formar y desarrollar servidores públicos que, por vocación, se entreguen en cuerpo y alma al despacho de los asuntos públicos. El diseño de los sistemas de carrera en Occidente ha sido influido por la postura positiva que Max Weber formuló sobre la burocracia gubernamental (Weber, 2001:21-27).

El arquetipo de la administración competente, disciplinada, eficiente jerárquica, profesional, remunerada y racional que inspira a los servicios de carrera modernos, se empata con el advenimiento de la sociedad industrial la cual tiene como perfil el desarrollo de pericias calificadas, la especialización de las actividades productivas, la manipulación inteligente de los recursos, la previsión de los acontecimientos, el control de los procesos, la programación de las tareas, el cálculo y la utilización eficaz de los recursos existentes, lo cual implica que la atención y solución de sus carencias, problemas y expectativas, exige de servidores públicos preparados en la utilización de los métodos, los valores cuantitativos, la medición de los resultados y en particular, que sean aptos para la construcción de soluciones consistentes.

El paradigma del servidor comprometido con la racionalidad creciente y factual no es dato aislado, sino reflejo de que el dominio de las habilidades y las rutinas son condición indispensable en la definición, construcción e implementación de las respuestas públicas.

9.- A partir de los años setenta y ochenta de la centuria pasada, los Estados contemporáneos empiezan a declinar en la obtención de los resultados favorables de gestión pública, lo cual implica revisar de modo estructural las atribuciones que tienen para localizar las fallas de operación que provocan pérdida de eficacia en su capacidad de respuesta. Se cuestiona desde entonces, la visión piramidal de las burocracias, el tamaño amplio de los tramos de control, el impulso a las políticas crecientemente intervencionistas, la rigidez de los sistemas administrativos y la falta de innovación en los cuadros de la operación institucional.

El modelo del Estado interventor es cuestionado en particular por la falta de resultados favorables que aseguren una mejor calidad de vida. Los pro-

blemas del endeudamiento interno y externo, el déficit fiscal y la espiral inflacionaria, son determinantes para valorar que había un impacto negativo en la vida pública, así como un riesgo mayor para la sociedad civil, el cual se relaciona con la crisis de gobernabilidad. Ante ésta situación, se impone la revisión de las funciones y límites del Estado para rearticularlo con la sociedad, el mercado y la vida pública en un ejercicio que permitiera restaurar las capacidades de gestión pública.

10.- La falta de rendimientos favorables en la gestión del Estado no sólo provoca desencanto en los ciudadanos, los agentes del mercado y el tercer sector, sino que obliga a modificar la escala de valores que lo sustenta como la institución que tiene a su cargo la dirección de la vida comunitaria. La revitalización de lo público-social es una consecuencia de las fallas del Estado, al igual que el reconocimiento de la vida privada como portadora de aptitudes que deben aprovecharse para la mejor atención de los asuntos comunes.

En un contexto de redistribución del poder que no es favorable a la gestión ineficaz del Estado, el cuestionamiento mayúsculo apunta hacia la burocracia gubernamental debido a que tiene en sus manos las principales tareas de gobierno. El diagnóstico no es favorable porque se considera que las fallas de gestión pública tienen su origen en la falta de eficiencia en que había incurrido. El centro principal del Estado que son las burocracias, es objeto de críticas, iniciando con ello, los movimientos que influyen para reorientar el papel del Estado en la sociedad y con ello el ámbito de competencia que corresponde a la Administración pública. Categorías como burocratismo, dilaciones, estatismo, centralismo, improductividad, lentitud e ineficacia, son utilizadas para destacar los males públicos que ocasionaba la deficiente gestión del Estado.

11.- El déficit de gestión en el Estado interventor, abre el camino para resaltar la importancia de que los sistemas de carrera sean menos bizantinos, formalistas y rígidos para evitar que los problemas públicos tomen delantera frente a los diagnósticos, las decisiones y las herramientas de gestión. La concepción burocrática de la Administración pública que corresponde a la sociedad industrial pierde terreno ante los fenómenos de la globalidad, la regionalización, el fortalecimiento de la economía de mercado y las relaciones comunitarias de los Estados.

Los aparatos administrativos densamente centralizados no son funcionales para un mundo que se mueve con rapidez y que demanda que las organizaciones públicas sean ágiles, innovadoras y versátiles.

La disminución del tamaño administrativo del Estado ingresa a la agenda de los gobiernos para convertirla en política pública, lo cual implica a la vez, que los sistemas de carrera también inicien etapas de análisis, revisión y reformulación para rehabilitar la calidad de los resultados intermedios y fina-

les. Se plantea que los sistemas de carrera en la óptica de la Administración pública burocrática, centran su atención en el legalismo, los controles verticales, el principio de autoridad, las estructuras, los procesos, los cuerpos *staff*, las líneas de mando y la importancia de los costos que se sistematizan en la contabilidad y los presupuestos. Su objetivo se finca más en el cumplimiento ortodoxo de las metas y los objetivos, sin considerar la importancia decisoria y funcional de la gestión pública en materia de resultados de gobierno. Éste hecho limita su inventiva y capacidad de innovación porque los servidores de carrera se consideran como piezas de una gran maquinaria, no como elementos que pueden y deben realizar aportaciones a la función pública.

12.- Una categoría central que influyen el rediseño de los sistemas de carrera contemporáneos es la gestión pública. El cambio de enfoque obliga a recuperar la gestión pública como el epicentro de los procesos institucionales y de la implementación de las políticas públicas para conocer más de cerca el comportamiento de la Administración Pública en términos de costos, beneficios e impactos conseguidos. Se recupera en éste aspecto, el valor monetario de los recursos públicos para destacar la importancia que tienen en la vida asociada porque son aportaciones que los ciudadanos realizan en calidad de contribuyentes a la hacienda pública.

Por eso, la gestión pública se entiende mejor en el horizonte de los sistemas de operación que se encargan de formular y aplicar las políticas públicas. Se alude así, al comportamiento efectivo del Estado, lo cual contribuye a que los sistemas de carrera dejen atrás las prácticas, los rituales y las inercias que los caracterizan como formas no creativas de desempeño.

Con la gestión pública existe otra forma de valorar lo que realiza la Administración Pública, lo cual implica asociar en el espacio de lo público decisiones, objetivos, metas y capacidad de implementación. Se opta por el alcance pragmático de la gestión pública y se desechan los márgenes estrechos del decisionismo que la acompañan durante el largo tramo de su operación institucional.

En consecuencia, los sistemas de carrera son ubicados en el núcleo de la gestión pública postburocrática, con el propósito de favorecer los procesos de adaptación, flexibilidad e innovación organizacional y tecnológica. Los imperativos de la sociedad del conocimiento que se forma y desarrolla con la fuerza de la globalización, exigen que las Administraciones Públicas sean menos burocratizadas, más innovadoras, más productivas, más eficientes, más responsables y menos costosas para los contribuyentes. La gestión burocrática es reemplazada por la gestión pública postburocrática con lo cual se avanza hacia los umbrales de un nuevo paradigma de la función pública.

13.- El nuevo paradigma de la función pública tiene su influencia teórica, metodológica e institucional en la Nueva Gestión Pública y su objetivo es transformar la Administración Pública a partir de entenderla más como una forma de organización compleja y dinámica que necesita adaptarse a los cambios de la globalidad.

La Nueva Gestión Pública cobra un auge importante durante la crisis de gestión del Estado interventor y se convierte en una alternativa pragmática para reciclar las instituciones administrativas por la senda de los valores del mercado. En consecuencia, los valores que propone la Nueva Gestión Pública para revitalizar las instituciones administrativas son: misión y visión de las organizaciones, el análisis de procesos, la obtención de la calidad, la importancia del cliente, la trascendencia de la cultura organizacional, los indicadores de gestión, la medición del desempeño, el aumento de la productividad, el papel de los proveedores en la prestación de los servicios públicos, la rendición de cuentas, la concepción de la administración como productora de servicios públicos y la importancia de la ética en el desempeño de las instituciones administrativas.

Los países pioneros en la adopción de la Nueva Gestión Pública son Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega y Nueva Zelanda; son también exponentes destacados en el rediseño productivo de los sistemas de carrera.

14.- La Nueva Gestión Pública enfatiza la importancia de que las tareas a cargo de las instituciones administrativas tienen que asegurarse con base en procesos que combinen innovación, tecnología y estrategias organizacionales para multiplicar la capacidad de respuesta de los Estados en un mundo que vive transformaciones constantes. Sobre ésta perspectiva, los servicios de carrera tiene que nutrirse de las aportaciones gerenciales (Bresser, 1999:116-118) para ensanchar su radio de eficacia, estimulando más las destrezas y habilidades de los cuerpos burocráticos que tienen a su cargo la tarea de administrar a la sociedad.

El contenido gerencial de los servicios de carrera es una tendencia a nivel mundial y se ha convertido en un auténtico modo de vida que tiene como propósito fortalecer la gestión de las organizaciones públicas. El contenido gerencial es el aspecto más sobresaliente en el rediseño de los sistemas de carrera y sobre esa ruta, las Administraciones Públicas son valoradas más por los resultados eficientes que generan, no tanto por el cumplimiento en sí de las actividades sustantivas que justifican su razón institucional.

15.- ¿Qué deben hacer las burocracias y las Administraciones Públicas desde el punto de vista de la reformulación de los sistemas de carrera? Ésta interrogante se inscribe en la orientación que los Estados deben cumplir en la sociedad y la economía. Como tendencia a destacar en las esferas de la economía de mercado, los Estados tienen ahora un perfil más coordinador y promotor que se encamina a no monopolizar de manera amplia la producción y

distribución de los bienes y servicios públicos para evitar el crecimiento de las estructuras administrativas, las plantillas de personal y el volumen de los presupuestos que en otros tiempos dan origen a fallas de gestión que se vinculan con los problemas de gobernabilidad.

En este sentido, la revaloración de los sistemas de carrera se realiza tomando distancia de la Administración Pública burocrática para dar paso a la Administración Pública postburocrática, la cual se caracteriza por no asumir posturas en favor de la relaciones piramidales, la centralización, los controles rígidos, los presupuestos inerciales, los costos *per se* y la sobrerregulación de la vida económica y social.

En la visión de la Administración Pública postburocrática, lo relevante es la reducción de los niveles jerárquicos, la descentralización de las decisiones, la autonomía gerencial, la vigencia de incentivos, la adopción de los contratos de desempeño, las relaciones interorganizacionales, la participación de organismos privados y sociales en los asuntos públicos; aprovechar las tecnologías de la información; adoptar las ventajas del *outsourcing*; la creación de nuevos mercados de trabajo, la aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño, el trabajo coordinado y la institucionalidad de la gestión de calidad en las áreas de personal, finanzas, presupuesto y las políticas regulatorias.

16.- La Administración Pública postburocrática es la piedra de toque para situar el significado de la Nueva Gestión Pública en la sociedad del conocimiento. La orientación filosófica de la Nueva Gestión Pública aplicada a los sistemas de carrera, consiste en que éstos sacudan las inercias y rutinas que los encajonan con la adopción de prácticas que se caracterizan por exaltar de manera primigenia la juridificación de sus acciones, no en resaltar la importancia del conocimiento de innovación que permite desarrollar la creatividad y el ingenio de los servidores públicos para convertirlos en estrategias de la acción de gobierno, para que al mismo tiempo sean expertos en el cumplimiento de las tareas de dirección pública, la implementación de políticas públicas y en el aprovechamiento inteligente de los recursos escasos.

No es causal que en la visión actual de los sistemas de carrera, las categorías destrezas y habilidades tengan un lugar decisivo en los sistemas de calificación relacionados con las fases de ingreso, permanencia, promoción y evaluación. De este modo, la producción de valor y el plusvalor, es otra tendencia a puntualizar en la visión de los sistemas de carrera porque han introducido la categoría producción (Barzelay, 1998:181-183) de los servicios públicos, lo cual significa que lo importante son las propiedades de la calidad que deben caracterizarlos, no tanto su generación masiva y extensiva.

17.- Otra tendencia de los sistemas de carrera inspirados en la Nueva Gestión Pública se sintetizada en el triángulo de la economía, la eficacia y la efi-

ciencia. Lo relevante en esta línea, es que las Administraciones Públicas recuperen la calidad de gestión para favorecer un ambiente de confianza en favor de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Afinar, cuidar y desarrollar las acciones de gobierno sobre la base de pericias revitalizadas y fortalecidas, es un objetivo de alcance mayor para que la dirección y coordinación de la sociedad tenga resultados positivos que favorezcan las expectativas de los gobernados en su condición de contribuyentes, consumidores, usuarios y electores.

En consecuencia, la legitimidad por resultados es el referente más conspicuo que exalta que los servicios de carrera sean entendidos como un medio que permite la solución de problemas públicos y no como una carga perniciosa para la sociedad y la economía. Las propuestas de la Nueva Gestión Pública han transitado del nivel conceptual y metodológico hacia su adopción a través de programas y acciones que destacan la relevancia de que la globalidad, la competencia y los intercambios en gran escala, requieren de gobiernos que tengan alta calificación profesional.

18.- En el presente, los servicios de carrera tienen una tendencia más que se sustenta en el diseño de nuevos marcos institucionales —mercado internos de trabajo—, la igualdad, el mérito, la flexibilidad, la profesionalización del empleo público, la racionalidad estratégica, la transparencia (Villoria, 2003:72-73), la promoción de la ética (OCDE, 1998:167-171), los nuevos sistemas de gestión y responsabilidad, la cultura del desempeño, la flexibilidad organizacional, la seguridad en el empleo, los sistemas de incentivos, los espacios de promoción, la nueva política salarial y la evaluación del desempeño entre otros factores a considerar.

Lo anterior forma parte del universo de los sistemas de carrera que en el tiempo de la sociedad contemporánea tienden a resaltar sus ventajas organizacionales, tecnológicas, mensurables y aplicadas —gestión— para puntualizar que son parte de las reformas que se han introducido en el seno de las Administraciones Públicas de modo recurrente desde los años ochenta y noventa.

19.- No obstante que los servicios de carrera inspirados en la Nueva Gestión Pública aumentan con el transcurso del tiempo, conviene destacar como característica la poca confianza que tienen en los cuerpos de la burocracia, sobre todo porque la asocian con los problemas de gestión-ineficiencia, gasto faraónico, ventajas políticas para sí, ventajas en el uso asimétrico de la información, monopolio de servicios públicos, ventajas en los conflictos de interés, maximización del presupuesto, influencia en las decisiones políticas, distribución de recursos, nexo político con los parlamentos para conseguir ventajas propias- que se vivieron en la etapa de los Estados intervencionistas.

Prueba lo anterior, es que en su diseño ocupan un lugar importante los contratos de desempeño, la autonomía creciente de los gerentes en los procesos de gestión, "la obsesión" por los indicadores de medición, la posibilidad de contratar personal sin haber tenido necesariamente experiencia y conocimiento sobre los asuntos de gobierno y la nueva relación que debe haber entre el principal y el agente fincada particularmente en el control que debe ejercer el primero sobre el segundo para evitar la politización de la función pública. Aunque los servicios de carrera contemporáneos confieren importancia al *desideratum* del personal altamente calificado, no significa que se tiene plena confianza en él y en cambio se han creado formas rígidas de control que pueden generar un efecto contraproducente.

20.- La aplicación radical, mecánica o imitativa de los postulados de la Nueva Gestión Pública en los servicios de carrera genera inconvenientes relacionados con: a) la pérdida de los valores que el Estado encara, así como la disolución de la razón institucional de la Administración Pública entendida como el gobierno de la comunidad; b) el predominio del desempeño individual provoca que la memoria colectiva del servicio público se pierda y con ello el trabajo en equipo disminuye sus ventajas y potencialidades porque la sombra del individualismo exacerbado puede convertirse en realidad fehaciente; c) la motivación individual puede contraponerse con la necesidad de favorecer la socialización de la cultura administrativa para que el sentido de identidad y pertenencia de los servidores públicos con la Administración Pública se arraigue como un verdadero sistema de vida; d) el sector público hay que recordarlo, es un conjunto de tradiciones, experiencias y códigos de conducta que deben alimentarse para asegurar la fidelidad y lealtad de los servidores de carrera con el orden político establecido y el Estado entendido como institución imprescindible para la vida asociada; e) la amplia libertad que los gerentes tienen en los procesos de decisión y operación, no es necesariamente compatible con el valor republicano de la rendición de cuentas porque ésta corre el riesgo de convertirse en un vínculo entre el principal y el agente a partir de un esquema gerencial, no político; f) la falta de identidad con lo que es y representa la Administración Pública por parte de los servidores de carrera, puede llevar al extremo de trabajar en su seno sin valorarla como una institución que se rige por los principios y valores de la democracia moderna, porque tienen más importancia los valores gerenciales al considerarlos como objetivos últimos a cumplir. Sin negar la importancia de los valores gerenciales en el desempeño de las instituciones administrativas, su lugar en la escala de los procesos institucionales es de medios para mejorar las prácticas, los quehaceres y los resultados de gestión, pero no son sustitutos del interés público, el interés general, el interés común, el interés social, la equidad social y el

bienestar compartido porque éstos son parte ineludible del Estado y por tanto de la Administración Pública; en este caso, ambos tienen la obligación de preservarlos de acuerdo con la lógica de la constitucionalidad, la legalidad y la legitimidad y g) la falta de un *ethos* que reivindique a las instituciones administrativas en términos de importancia, utilidad y aprovechamiento colectivo que permita restituir el sentido público del Estado.

Conclusión

La orientación de los sistemas de carrera apoyados en la Nueva Gestión Pública no es un proceso aislado ni distante de lo que sucede en las instituciones del Estado. Al ocupar un lugar neurálgico en la razón, operación y resultados que el Estado consigue, han modificado los patrones de la Administración Pública burocrática para dar paso a formas, estructuras, procesos y procedimientos que reflejan cómo la gobernanza contemporánea tiene ahora nuevos contextos que apuntan por la apertura, la autonomía y la corresponsabilidad para que tanto los agentes económicos como los sociales, tengan oportunidad de participar en la gestión de los asuntos públicos.

El arquetipo de la centralización, las relaciones piramidales y la detentación de los monopolios públicos a cargo exclusivo del Estado se ha reorientado para que, con el impulso de las relaciones horizontales de poder, las fuerzas activas de la sociedad tengan opción de intervenir no sólo en la formulación de las políticas públicas, sino a la vez en su implementación y evaluación. Ello implica modificar en buena medida la organización y el funcionamiento de la Administración Pública burocrática para que responda a los tiempos de la globalidad, la cual favorece que las relaciones de poder tengan vigor e impulso, atendiendo al esquema de que se construyen de abajo hacia arriba. En este sentido, las organizaciones civiles, el mercado y las agrupaciones públicas recobran iniciativa e inventiva para no quedar a la orilla de los procesos de cambio y en consecuencia, la visión burocrática y piramidal de los servicios de carrera se transforma para incorporar en su seno la concepción, la cultura y la práctica de los valores gerenciales, los cuales se desarrollan principalmente en la esfera de los mercados, pero ello no implica ausencia de influencia en el área de las instituciones públicas. No hay duda, de que la Administración Pública contemporánea es objeto de reformas (Dussauge, 2006:99) que la sitúan en la óptica de cambios importantes que tienen impacto no sólo en sus resultados, sino en la filosofía institucional que la sustenta

De este modo, la competencia, los incentivos y la calidad son ahora referentes ineludibles para valorar la eficiencia de los sistemas de carrera. Éste cambio no carece de consecuencias institucionales, porque frente a lo burocrático y lo piramidal que corresponden a la era industrial, se han llevado a cabo transformaciones en las Administraciones Públicas que inciden en el patrón de la gobernanza centralizada. En efecto, la revitalización de la gobernanza democrática tiene como ángulo principal las políticas públicas, la descentralización del poder, el comportamiento de las redes sociales, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública, con lo cual la Administración pública ingresa con más intensidad al escrutinio exigente de lo público.

Sin embargo, la Administración Pública no debe estar subordinada a las posturas mercantilistas y productivistas que fincan en el valor monetario de los recursos públicos, su finalidad institucional. Conviene destacar que en la gobernanza democrática, la Administración Pública continúa siendo el pilar del Estado y es al mismo tiempo, el hogar común de los gobernados. Conjugar su contenido estatal y su compromiso con lo público de la sociedad, evita que sea entendida únicamente como la administración de las cosas.

Bibliografía

- Arellano Gault, David (2004) "¿Por qué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una democracia? Los retos del Servicio Civil en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 1, México, Red Mexicana de Servicio Profesional de Carrera, A. C.
- Barzelay, Michael, (1998) *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *La reforma del Estado para la ciudadanía*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Dussauge Laguna, Mauricio (2006) "Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada" en *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 5, México, Red Mexicana de Servicio Profesional de Carrera, A. C.

Jepperson L. Ronald (1999) "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, (compiladores) Powell W. Walter y Paul J. Dimagio, México, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Puón, Rafael (2005) *Servicio de Carrera ¿para qué?*, México, (coedición) H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. y Miguel Angel Porrúa.

North C. Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

OCDE (1998) "Principios para gerenciar la ética en el servicio público" en *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 13

Thais, Maingon (2001) "Principios normativos en la política social" en *Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, Venezuela, núm.14.

Villoria Mendieta, Manuel (2003) "La transparencia como rasgo democrático de la función pública" en *Revista de Administración Pública* núm. 107, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Weber, Max (2001) *¿Qué es la burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán.