

Mesa 1: La formación Inicial <i>Francisco Díaz Casillas</i>	38
Mesa 2: El Proceso de Reclutamiento <i>Patricio Patiño</i>	42
Mesa 3: La Capacitación y el Desarrollo <i>Maria Elena Jeannetti D.</i>	47
Mesa 4: El Marco Jurídico Laboral <i>Manuel Quijano</i>	53
Mesa 5: La Evaluación del Desempeño y el Sistema de Incentivos <i>Vicente Anaya</i>	59

Relatorías de las Mesas de Trabajo

MESA 1

LA FORMACIÓN INICIAL

Relatoría

Moderador: *Ricardo Espinosa Toledo*

Relator: *Francisco Díaz Casillas*

Secretario: *José Ramón Gil*

De las diversas aportaciones presentadas en la sesión de la mesa uno, La Formación Inicial, destacan las siguientes:

A la fecha, los intentos y pronunciamientos para profesionalizar el servicio público no han sido suficientes, debido a que estos esfuerzos responden más a intereses generales, no siempre sustentados en los principios de administración pública.

Los intereses de tipo político, coyuntural, generacional desvirtúan en gran medida el objetivo de preparar al servidor público, por lo que es necesario crear una estructura especializada que diseñe, implante y controle los lineamientos y programas tendientes a lograr este propósito, con la autoridad, seguridad, permanencia y continuidad necesarias.

En este sentido, el proceso de la formación inicial debe ser analizado a la luz de dos importantes etapas: la universitaria y la que induce al ámbito de trabajo.

Cuando nos referimos a la formación universitaria, estamos aludiendo a la formación inicial que permite a través de la enseñanza y aprendizaje acumular el conocimiento básico sobre la disciplina científica social de la administración pública. Esta etapa

LA FORMACION INICIAL



universitaria es pues condición *sine qua non* para el buen desempeño profesional del estudiante de esta carrera.

Es necesario resaltar que de una formación inicial sólida depende la posibilidad de desenvolver las capacidades necesarias del educando en los aspectos políticos, administrativos y técnico que la administración pública mexicana hoy demanda.

En los cimientos universitarios básicos a los que aludimos, descansan las herramientas teórico-metodológicas necesarias para el desempeño óptimo de toda la trayectoria profesional.

Aunado a lo anterior es también responsabilidad de esta formación inicial el inculcar al estudiante los valores éticos que todo servidor público debe tener.

Con relación a la segunda etapa, la de inducción al ámbito de trabajo, nos referimos al acercamiento inicial del egresado a la institución pública; para reconocer la función específica e identificar las líneas de autoridad-responsabilidad que regulan las actividades de la misma y así estar en posibilidades de aplicar correctamente hacia los fines predeterminados de este órgano, las técnicas, los métodos y procedimientos de campo para el eficaz desarrollo de sus actividades, el logro de sus objetivos, planes y programas establecidos.

Dentro de esta etapa, el administrador público deberá situarse y conocer su función específica dentro de la maquinaria institucional para saber el sentido de su trabajo en apoyo a los fines que se persiguen. De manera complementaria, tanto los cursos de inducción al puesto como los de formación permanente le permiten mantener una constante actualización sobre los avances más recientes que la disciplina observa.

Teniendo como marco de referencia lo anterior, la discusión de la mesa giró fundamentalmente en cuatro puntos, a saber:

1. Con relación a la profesionalización del administrador público en México, una vez analizados los planes y programas de estudio de las diferentes instituciones educativas que imparten la carrera de administración pública, se llegó a la conclusión que la gran mayoría de éstos carecen de una estructura homogénea en sus cuatro niveles.

1.1 El perfil del egresado: en algunos casos no existe el perfil del egresado; en otros no está definido, es abierto y ambiguo; y en algunos más, se confunde lo que se ofrece con lo que se forma en el proceso educativo.

1.2 El contenido curricular para la formación profesional presenta marcadas desviaciones hacia otras disciplinas, lo que trae como consecuencia un proceso de enseñanza-aprendizaje con fuertes tendencias a campos del

conocimiento como son: la economía, la administración de empresas, la contaduría, el derecho, la sociología, etc.

1.3 Todavía más grave resulta encontrar que la bibliografía empleada para materias iguales o afines, es divergente en la gran mayoría de los casos, por lo que la disparidad en cuanto a sus contenidos, enfoques y modos de abordar los distintos temas amplían la brecha entre lo que el administrador público necesita saber y lo que realmente aprende.

2. La confusión entre el profesional de la administración pública y aquéllos que sin la formación académica desempeñan cargos de función pública, ha operado en detrimento del prestigio del facultativo de la administración pública. El empirismo del segundo ha contribuido a la pérdida de credibilidad de la función pública, porque al no estar preparado para asumir la responsabilidad pública conferida provoca altos costos sociales, económicos y políticos.
3. Uno de los problemas que aquejan a las distintas disciplinas sociales, es el desfase del lugar que debe ocupar el servicio social como vínculo entre la formación inicial y la vida profesional. Es decir, el servicio social se ha convertido en un mero trámite formal, desentendiéndose de los objetivos para los que originalmente fue concebido.
4. A nivel nacional se observa que los planes y programas de estudio se encuentran divorciados de las necesidades derivadas del ejercicio profesional. Esto se debe fundamentalmente a que quienes elaboran las currículas lo hacen respondiendo más a cuestiones de carácter ideológico o a “un deber ser” que se inscribe en los marcos normativos propios de la academia.

Con base en lo expuesto anteriormente, la mesa presenta las siguientes propuestas:

1. Trabajar con vistas a establecer los objetivos esenciales a los que debe responder la formación básica del administrador público. Es decir, hace falta un esfuerzo colectivo para definir lo que no debe faltar en la etapa formativa del profesional de la administración pública.
2. Como ya hemos señalado, la formación inicial del administrador público constituye la columna vertebral de su profesionalización. Sin embargo, quienes acceden a la función pública sin haber cubierto la currícula de esta disciplina, necesariamente deberán ser capacitados a través de cursos de actualización, diplomados, seminarios y otras formas que se consideren pedagógicamente adecuadas. A su vez, los profesionales de la administración pública también podrán aprovechar estas formas de transmisión del conocimiento a fin de mantenerse actualizados.

-
3. El servicio social debe recuperar su espíritu original y convertirse, en consecuencia, en lo que nunca debió haber dejado de ser: una auténtica residencia, en la que se establezcan los canales de comunicación entre la formación inicial y el ejercicio profesional.

Intencionalmente dejamos para el final un aspecto que en la inteligencia de esta Mesa es el primero, el relativo a la necesidad de instituir el Estatuto Profesional del Administrador Público el cual deberá permitir conocer y precisar qué es lo que el servicio público demanda del administrador público y con esta base efectuar la revisión de los planes y programas de estudio que ofrecen las instituciones universitarias, para establecer la correspondencia entre la formación inicial y la vida profesional.



MESA 2

EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO

Relatoría

Moderador: *Ricardo Uvalle Berrones*

Relator: *Patricio Patiño*

Secretario: *Juan de Dios Pineda*

El tema de El Proceso de Reclutamiento atrajo la atención de especialistas en la materia vinculados al sector público y al ámbito académico, así como a representantes de los estados de Sinaloa, Puebla, Querétaro y Estado de México, además de los propios participantes del Distrito Federal.

Diversos cuestionamientos animaron el análisis y la discusión de la mesa a partir de consideraciones como: primero, ¿quién debe dirigir el Estado y cómo se debe gobernar? Segundo, ¿cómo han influido en la conformación del personal al servicio del Estado los matices ideológicos que ha ido adquiriendo la administración pública? Tercero, ¿qué tipo de reclutamiento responde al cumplimiento de la racionalidad pública? Cuarto, ¿cómo poner en marcha la profesionalización asociada a la vocación de servicio público y, a partir del establecimiento de nuevos esquemas? Y quinto, en la suma de esas preguntas, ¿de qué manera es posible establecer el reclutamiento con base en códigos de ética y pertenencia institucional? siempre y cuando se de a través de órganos profesionales colegiados con legitimidad y representación plural, y como muestra de la capacidad de un gobierno abierto a la incorporación de los mejores elementos en su función e imparcial en la búsqueda de las respuestas a cada demanda ciudadana.

A partir de tales ideas se recogieron los siguientes planteamientos:

1. La consideración sobre el acto de gobernar, incorporó un criterio radicalmente distinto a aquél que supone al reclutamiento como una parte de la administración del personal; por supuesto, nada más alejado de esa premisa. Como una extensión natural del reclutamiento, la cuestión de quiénes deben gobernar el Estado, incide en por lo menos tres planteamientos: el sentido de racionalidad pública basado en una visión de largo plazo que haga viable un proyecto nacional; la profesionalización del servicio público, para dar concreción, con métodos y procedimientos, a políticas que ayuden a alcanzar resultados socialmente favorables; y, la eficiencia y la eficacia del gobierno y su administración pública en las respuestas a cada demanda.
2. Desde los inicios del sistema político mexicano, la administración pública se ha caracterizado por adquirir matices ideológicos que la determinan hacia lo político como valor fundamental, lo que ha generado que el quehacer administrativo y la racionalidad se subordinen a la lógica de la reproducción y legitimación del



poder. La institucionalización del régimen a partir de la Revolución, demandó un aparato administrativo público comprometido con el proceso revolucionario, siendo un instrumento que marcaría las tendencias que darían fortalecimiento al Ejecutivo federal, en contrapartida de lo que cabría esperarse de la función pública basada en la racionalidad administrativa.

En este contexto, hay una tendencia que considera que parte de la reforma del Estado, incluye de manera particular la creación de un servicio profesional de carrera que busque el beneficio social, como atributo y fundamento del Estado contemporáneo, a partir de dos perspectivas: la política, que atañe al poder y a su legitimación vía el consenso; y la administrativa pública, que hace realidad las acciones del gobierno. De otra parte, el perfeccionamiento de la democracia implica reconocer la pluralidad de la sociedad, por lo que hay que dar sentido a la mudanza del gobierno, pero también a la permanencia de la administración, para lo que se requiere, ciertamente, de una administración que articule la democracia, genere consensos, visualice disensos y les dé cabida en la vida pública. Esa visión de unidad en la diversidad, en la función gubernamental de organización y dirección de la sociedad, debe contar impensablemente con un cuerpo administrativo público imparcial. La doble visión del cambio político y la permanencia administrativa toman sentido para el reclutamiento del personal en el servicio público, primero, en la política, fundamental para el proyecto de nación y el proyecto de gobierno, consustancial a la legitimidad y la universalidad del Estado. Y segundo, la administrativa, inherente a la racionalidad y a la viabilidad, y por ende, a la materialización de las propuestas gubernamentales y entre ambas, a la satisfacción de las necesidades públicas políticamente definidas.

En esta propuesta, se considera que la transición que vive el país debe contar con un aparato administrativo desideologizado, apartidista en su función e

imparcial en la toma de decisiones; lo que no significa que sus miembros sean apolíticos, ni que el cuerpo político sea neutral, ya que la neutralidad supondría una proclividad a no comprometerse con demandas sociales, a las que el gobierno, por antonomasia, está obligado a atender. Ese aparato administrativo debe ser susceptible de producir el cambio, es decir, que se reinvente y evite modelos burocráticos incapaces de responder con eficiencia y eficacia a la sociedad. La gran diversidad de problemas a enfrentar, que constituyen un reto de grandes proporciones, requiere en consecuencia, de una administración pública incrementalmente calificada y de un gobierno que no base su capacidad de acción en consideraciones relativas a su tamaño o dimensiones, sino en la satisfacción de necesidades sociales. Este proceso de transición demanda una mayor participación de la sociedad, tanto en la selección como en la evaluación del desempeño de los servidores públicos, a través de grupos reconocidos con aval de la sociedad. Asimismo, el proceso se debe apoyar en la multidisciplinariedad del actuar y accionar público.

3. Bajo el esquema ideal de una administración pública profesionalizada, el reclutamiento de personal al servicio del Estado adquiere su natural relevancia. Por ello, el reclutamiento debe basarse en una metodología clara y objetiva, que asegure mecanismos para una aceptación del personal basada en el mérito profesional. Buena parte de los países más desarrollados tienen servicios públicos de carrera que incluyen un reclutamiento profesional, y en general, tales servicios han probado garantizar la eficiencia y justicia. Sin embargo, también han generado problemas de falta de movilidad al interior de las estructuras administrativas, al grado de que varios de esos países han flexibilizado dichos servicios ante cambios en los escenarios que enfrentan. En tal sentido, México requiere de un sistema de reclutamiento que obtenga las importantes y necesarias ventajas de los servicios profesionales, y al mismo tiempo evite sus problemas y riesgos. El desarrollo de sistemas de reclutamiento tiene sentido al existir un servicio profesional de carrera que incentive al servidor público, con criterios de permanencia y desarrollo profesional en el sector público, independiente de preferencias partidarias o contactos personales. En este orden, la propuesta es que el ingreso al sector público sea por medio de una competencia abierta y justa, en la que puedan participar candidatos de dentro y fuera del sector, otorgando la plaza al de mayor mérito. Para tal efecto, se propone la instalación de una Comisión Nacional del Servicio Profesional de Carrera que establezca y vigile la aplicación de los criterios generales de evaluación. Asimismo, se plantea la posibilidad de establecer diversas comisiones de sector que establezcan los criterios particulares en función de sus peculiaridades. Ambas comisiones deben ser plurales, incluyendo a profesionales de dentro y fuera del sector público; tales comisiones deberían gozar de independencia de juicio, para obrar con la más amplia libertad que permita una selección objetiva. Desde luego, las convocatorias a participar en los exámenes tendrían que ser efectivamente abiertas y públicas para ocupar los cargos. La incorporación del candidato, debería pasar por un periodo de prueba y una segunda evaluación parcial,

-
- sujetando el proceso a las plazas disponibles, pero sin atar el concepto de inamovilidad a la selección, pues eso inhibe la movilidad del reclutamiento.
4. Propositivamente, el reclutamiento debe pasar por el diseño e instrumentación de un protocolo genérico que dé certidumbre sobre la vocación de servicio de los aspirantes a ingresar al servicio público. La profesionalización e incorporación de los mandos superiores debiera regirse por un protocolo praxiológico que garantice el conocimiento y experiencia de quien se integre al servicio público, así como la responsabilidad que asumiría. La adecuada instrumentación de ambos protocolos sería pertinente a partir de la promulgación de una ley.
 5. En la actualidad, el reclutamiento se basa en procesos de carácter genérico que poco asocian la realidad laboral con las habilidades, conocimientos, experiencias y cualidades del futuro servidor público; aún más, esos procesos no distinguen entre las necesidades de una secretaría de Estado, un organismo descentralizado o una entidad. Los puestos de nivel de mando medio y superior al no ser sujetos a evaluación, pues se desempeñan por designación, ocupan un tiempo de aprendizaje en las organizaciones que normalmente retrasa y en algunos casos inhibe funciones o capacidades organizacionales para la respuesta social. Por lo que se propone la implantación de un programa de reclutamiento a corto y mediano plazos, en función de las necesidades de la administración pública mexicana, elaborado con el consenso de las diversas autoridades sindicales y administrativas responsables de estos temas para el caso del personal operativo. Y por otra parte, para atender lo relativo a mandos de dirección, se propone crear la Comisión Nacional del Servicio Profesional de Carrera, como una instancia profesional y plural que se adecue a las diversas políticas de cada una de las entidades y dependencias públicas de los diferentes niveles de gobierno. El reclutamiento asumiría la obligatoriedad de cursos y exámenes para la incorporación a la administración pública.
 6. Algunas propuestas y conclusiones:
 - a) Es necesario reclutar a partir de la racionalidad pública.
 - b) Es necesario profesionalizar con el sentido de vocación de servicio público, y a partir de nuevos esquemas.
 - c) Es necesario contextualizar el reclutamiento con base en la experiencia propia de la administración pública mexicana.
 - d) Es necesario profesionalizar con un sentido de pertenencia institucional, dejando lealtades particulares y privilegiando el servicio a la sociedad.
 - e) Es necesario despolitizar el proceso de reclutamiento y privilegiar la selección, con base en convocatorias públicas y exámenes de oposición.

f) Es necesario desideologizar el reclutamiento y la profesionalización, a partir de protocolos para el personal técnico-operativo y de mandos de dirección.

g) Es necesario el reclutamiento con base en la fuente interna que significa la administración pública sin cerrar otros canales de incorporación, pero privilegiando la experiencia.

h) Es necesario reclutar con base en órganos profesionales colegiados con legitimidad y representación plural, por lo que es indispensable la creación de la instancia operativa correspondiente.



MESA 3

CAPACITACIÓN Y DESARROLLO

Relatoría

Moderador: *Irma Gallegos*

Relator: *Ma. Elena Jeannetti*

Secretario: *Ricardo Navarro*

La riqueza de las propuestas recibidas y su cuestionamiento han hecho difícil la presentación de esta relatoría. Lo corto del tiempo asignado permite sin embargo, apuntar las principales reflexiones que a continuación se esbozan.

En todas las aportaciones verbales o escritas se consideró que es urgente fortalecer una administración pública capaz de responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de proporcionar mejores servicios públicos; de otorgar una adecuada atención a la población usuaria sin olvidar, dentro del aparato público, a los recursos humanos, a quienes se les debe facilitar los satisfactores necesarios para hacer efectivas las acciones de modernización que plantea el Promap 1995-2000.

Por ello es posible afirmar que la modernización y profesionalización de la administración pública es un tema en el cual existe el consenso nacional. La formación y capacitación de los funcionarios y administradores públicos es un factor de primordial importancia para lograr obtener el perfil del funcionario deseado por la población, concientizándolos para ello de la responsabilidad que implica ser servidor público a fin de que realicen su trabajo con eficiencia y eficacia, superando la improvisación y ligereza con que actualmente, en innumerables casos, se ejerce la administración pública.

En todas las intervenciones se destacó que para enfrentar los retos y desafíos que demanda una población cada vez más consciente y participativa, se requieren nuevas habilidades, conocimientos, actitudes, destrezas y compromisos, tales como:

- Eficacia y oportunidad en la acción
- Participación y comprensión social
- Alto sentido de la responsabilidad

Se señaló como una crítica constructiva que hoy día el desarrollo del personal público enfrenta diversas limitaciones y deficiencias en la esfera del gobierno y la administración pública cuya enumeración puede describirse así:

- Excesiva movilidad de personal
- Bajos niveles de escolaridad y formación profesional

- Ausencia de cultura política y ética de gobierno
- Corruptelas en el cumplimiento de los deberes del puesto
- Falta de presupuesto suficiente para la formación y capacitación y condicionamiento de los resultados de éste por factores de limitaciones económicas impuestas por otros ámbitos de decisión.
- Incompetencia de los formadores e instructores por carencia de auténtica especialización.
- Falta de motivación y estímulos, morales y salariales.
- Dispersidad y pobreza en el alcance y calidad de los programas de formación existentes.
- Falta de continuidad y seguimiento de programas aplicados, y magra evaluación de la eficacia de la preparación permanente.
- Indiferencia de los altos mandos hacia los programas de formación por considerarse ajenos a su cumplimiento.
- Carencia de vertebración entre normatividad, estructuración y racionalidad • de los sistemas.
- Insuficientes instrumentos adecuados para el desarrollo de los recursos humanos de acuerdo a sus capacidades receptoras.

Como consecuencia de todo ello los participantes afirmaron que los planes y programas de capacitación deben diseñarse teniendo como marco de referencia las condiciones y reclamos nacionales, pero fundamentarse en las necesidades de cada dependencia, institución, entidad o como señalara un ponente, un programa de capacitación adecuado a las circunstancias locales, como un “traje a la medida” según sus palabras, ya que los niveles educativos sobre todo en el ámbito municipal son dispares, y frecuentemente insuficientes.

La modernización en su fina concepción aparece como un proceso transformador de una administración pública anquilosada que ha contribuido en buena medida, a



la ilegitimidad del Estado, cuando en realidad la crisis de legitimidad corresponde más bien a la administración pública debido a su ineficacia, a la lentitud en su cotidiana operación, situación a la que se ha añadido la crisis económica que ha obligado al redimensionamiento del aparato público, es decir, a la reducción de efectivos y racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros sin que a la fecha exista una evaluación convincente de las bondades, de esta determinación política-económica.

Por ello el objetivo de la modernización debe tener una firme connotación: como el **Cambio de Interlocución** entre el Estado y la sociedad, y como respuesta efectiva al agotamiento de la credibilidad ciudadana producto de su insatisfacción, de ahí que el **Cambio**, como proceso, debe ser auténtico, **Crucial**, profundo y fundamental abarcando a toda la función pública en lo federal, estatal, municipal, así como en el orden administrativo de los tres poderes, evitando en cada cambio de periodo gubernamental el desperdicio del personal calificado, o especializado en tareas concretas; su arraigo es indispensable.

Es urgente insistir que la crisis que ha puesto en duda la legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho la crisis de legitimidad de la administración pública, dado el agotamiento de una estructura que por falta de flexibilidad, o por su condicionamiento político, no ha sido capaz de responder con la eficacia necesaria a los reclamos sociales, económicos y políticos.

La eficacia del Estado no depende así de su tamaño burocrático, de su densidad administrativa, ni de su amplitud organizacional; más bien depende de la calidad que produce para atender las necesidades del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo sustentable.

A través de la capacitación y profesionalización del servidor público se pretende coadyuvar al fortalecimiento del Estado, de sus fines nacionales, de su gobierno; a la consecución del cambio y al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

En la actualidad el arte de gobierno reclama mayor profesionalización del servidor público, es decir, mejores capacidades para enfrentar los retos del mundo cambiante, globalizador, el cual al mismo tiempo plantea la fragmentación y desagregación del componente social, fenómeno que actualmente se da en todas las naciones y cuyas tendencias no escapan a nuestra realidad nacional, como reivindicaciones étnicas o partidistas.

Se debe entender por tanto el servicio profesional de carrera como un sistema integral de normas, políticas, funciones y procedimientos vinculados a una relación laboral en el que, el servidor público encuentre el mecanismo idóneo para desarrollarse gradual y profesionalmente, dando calidad a su vocación en la que a

su vez pueda obtener un nivel digno de vida en el marco de objetivos institucionales y coadyuvando al mismo tiempo al cumplimiento de los fines superiores del Estado, en beneficio de toda la sociedad mexicana.

La capacitación debe ser considerada como basamento de la profesionalización. En el amplio sentido del término, la capacitación es un proceso permanente de enseñanza-aprendizaje orientado a que un individuo fortalezca y actualice sus conocimientos, perfeccione sus habilidades y adquiera criterios para desempeñar, de manera comprometida y responsable, las actividades que posibiliten dar eficaz cumplimiento al objetivo de su nivel jerárquico.

En cambio, la profesionalización se distingue de la capacitación ya que es el plan de carrera individual que le permite su integración a un cuerpo administrativo, y el único procedimiento para lograr la sinergia corporativa del servicio público cuya mística y compromiso consoliden una cultura administrativa general en beneficio de la sociedad.

Sin duda desde décadas atrás se ha dado cumplimiento a la normatividad que obliga a la capacitación, pero éste no ha producido los resultados esperados porque no ha logrado la transformación permanente y sustentable que haga eficaz la acción administrativa. Empeño que hoy se tiene fincado en la voluntad política presidencial así como en el ánimo de quienes son responsables del desarrollo y fortalecimiento de nuestra administración pública.

El cambio exige la necesidad de impulsar una cultura al interior de toda la estructura y función pública, la cual se sustente y desarrolle con auténticos valores significativos que le den congruencia al servicio público, en cuyo vértice la responsabilidad y la ética sean los principios rectores y su trascendencia llegue a permear a la ciudadanía.

Diversos estudios en la materia resaltan la viabilidad cultural en la dinámica de las organizaciones públicas, los que imponen una reflexión cuidadosa acerca de las nuevas técnicas formativas en el marco específico de los rasgos nacionales. Es por ello que la nueva concepción del servicio público debe incorporar a su misión, la cultura de la competitividad y de la interlocución entre Estado y sociedad, así como la modificación de comportamientos, valores y actitudes de los integrantes de las organizaciones públicas, la dignificación de los servidores públicos, la satisfacción y el orgullo de serlo y la identidad e integración dentro de un "espíritu corporativo de servicio".

En suma, la profesionalización del servicio público en México constituye un imperativo impostergable, resulta de vital trascendencia transformar el ejercicio de los servidores públicos en una más comprometida actitud y aptitud. La reivindicación del papel de la sociedad exige mejorar y desarrollar nuevas capacidades y recobrar el sentido profundo del término servicio. Los servidores

públicos tendrán que ingresar en este proceso o abandonar este ámbito de trabajo, a fin de que se recupere la finalidad original de la administración pública.

Es deseable que los servidores públicos puedan controlar, como el picapedrero de colonia cuando se les preguntó a dos qué hacían, el primero contestó que labraba una piedra, mientras que el segundo afirmó que “estaba construyendo una catedral”, obra singular que hoy es patrimonio de la humanidad.

Así concebida, la profesionalización debe conducir, a mediano plazo, a la instauración de un servicio profesional de carrera. Los participantes de la mesa hicieron hincapié en que para evitar errores de aplicación, es aconsejable establecer éste, de manera gradual y vertical con base en las circunstancias propias de las dependencias e instituciones gubernamentales. Hay que recordar que ya existen diversas disposiciones al respecto en nuestra legislación, pero que los tiempos para su cumplimiento dependen del **Capital Humano** con el que se cuente.

Se propone que la concepción de un servicio profesional de carrera en nuestro país se entienda como: un sistema integral de normas, políticas, funciones y procedimientos vinculados a una relación laboral en el que el servidor público encuentra los mecanismos idóneos para desarrollarse gradual y profesionalmente, mediante una vocación, en la que a su vez pueda obtener un nivel digno de la vida en el marco de la relación de los objetivos institucionales, y el cual incluya principios coactivos y obligatorios suficientes para deslindar responsabilidades o falta de compromiso y mérito, así como los “candados” necesarios para la realimentación de nuevos cuadros e ingresos.

Para finalizar, cabe reiterar el alto nivel de las intervenciones y ponencias de los que asistieron a esta mesa. Hay que destacar sin embargo, la calidad de los planteamientos específicos en relación al personal administrativo de los ayuntamientos y la necesidad urgente de contar con los recursos humanos calificados



no sujetos al acontecer político a fin de hacer posible la concepción eficaz de un nuevo federalismo.

Como propuesta concreta de la mesa, la capacitación y la profesionalización de los miembros de la administración pública debe tener prioridad en el gasto público como **Inversión Social** redituable, y como un importante satisfactor de las necesidades que hoy impone al Estado mexicano la sociedad que le da vida.

MESA 4 MARCO JURÍDICO LABORAL

Relatoría

Moderador: *Luis Vázquez Cano*

Relator: *Manuel Quijano*

Secretario: *Vladimir Pérez Mar*

En el contexto del Foro Nacional sobre la profesionalización del servicio público, la mesa cuatro sesionó en torno a los temas concernientes al marco jurídico laboral.

En lo referente al régimen jurídico que rige las relaciones de trabajo entre el Estado federal y sus trabajadores, se destacó que las relaciones laborales tienen sus antecedentes en 1917, cuando se presentó el proyecto de lo que después sería el artículo 123 constitucional, y de ahí hasta 1960, en que se propuso y aprobó la adición del apartado «B» que rige las relaciones laborales entre el personal de base y las dependencias del gobierno federal.

En 1963 se creó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que con las reformas y adiciones que se le han formulado, sigue vigente. Las Condiciones Generales de Trabajo, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, y las leyes de seguridad social y de fomento a la vivienda, complementan el marco jurídico laboral de los trabajadores de base.

En relación al ámbito estatal, se señaló que cada estado cuenta con sus propias leyes laborales que son expedidas por sus respectivas legislaturas, mismas que se basan en los principios contenidos en el artículo 123 constitucional. En la instancia



municipal, las disposiciones relativas al personal burocrático se sujetan a leyes estatales que establecen y legislan en prácticamente todas las materias municipales.

Por lo que toca al personal de confianza se comentó que no existe fundamento legal que regule sus relaciones con el Estado, a excepción de lo estipulado en la fracción XIV del Apartado «B» del artículo 123 constitucional, que señala que el personal de confianza disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.

En este sentido el marco jurídico laboral aplicable al personal de base, define los principios generales que permiten establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que favorece la profesionalización del servidor público, dado que considera aspectos relacionados con el proceso de reclutamiento y selección, remuneraciones, capacitación y ascensos escalafonarios.

No obstante lo anterior, se mencionó que no se tienen establecidas a nivel general las normas y procedimientos adecuados que coadyuven al cumplimiento del objetivo antes descrito, así los sistemas administrativos de personal son heterogéneos en las distintas dependencias gubernamentales, habiéndose alcanzado mejores resultados en unas que en otras.

Es por esto, que se sugirió se promovieran adiciones y modificaciones al marco legal del personal de base, que propicien las condiciones necesarias para institucionalizar las acciones tendientes a instrumentar la evaluación del desempeño como un mecanismo obligatorio, y a incrementar la productividad, la eficiencia y la calidad del personal de base mencionado.

De igual forma, se insistió en que la profesionalización de los servidores públicos tanto de base como de confianza, necesariamente es la resultante de un proceso amplio, complejo y paulatino, en el que se conjugan acciones en todos los frentes de la administración de personal.

Como aspectos importantes relacionados con la profesionalización del servicio público se mencionó que no es posible la reforma del Estado sin una verdadera reforma administrativa que tenga como punta de lanza un servicio civil de carrera o carrera administrativa. De otra manera, los simples cambios o las reformas que pudieran realizarse en el futuro dentro de la administración pública mexicana, no lograrán consolidarse como un imperativo de modernización.

Para la profesionalización del servicio público deben tomarse en cuenta desde aquellos aspectos relacionados con el ingreso al servicio, hasta los relativos a la administración de sueldos y prestaciones, la evaluación del desempeño, promociones y ascensos, el otorgamiento de estímulos, la estabilidad en el empleo, la reafirmación de los valores éticos, el cambio de actitudes, el fortalecimiento de la vocación de servicio, el incremento de la productividad y lo referente a los sistemas de pensiones y jubilaciones dignas.



De ahí, que no es posible llevar a cabo un cambio cualitativo de fondo en los niveles de actuación del factor humano si no se realiza una acción organizada, responsable e integral en todos y cada uno de los ámbitos mencionados.

Cualquier legislación o marco jurídico administrativo en esta materia, tiene que ser idóneo e integral para que dé vigencia no sólo a los aspectos instrumentales de la administración de personal, sino a los principios ético-filosóficos de la profesionalización; si esto no sucede, se corre el riesgo de legislar con una visión estrecha y tecnocrática.

También se hizo referencia a que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de sus líneas de acción, establece que corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.

En este sentido, se destacó que fortalecer los principios éticos en el servicio público, combatir la corrupción y la impunidad, y afirmar el respeto a la norma legal como eje central de todo acto de gobierno, es tarea consustancial a la construcción de los Estados modernos.

En la medida en que exista un marco jurídico adecuado que vele por hacer vigente el principio de ubicar al hombre adecuado en el puesto adecuado, y a la vez se traduzca en un crecimiento del ser humano dentro de la organización, este reto podrá enfrentarse con éxito en beneficio de la misión específica de las instituciones de gobierno.

Dado lo anterior, se estimó conveniente la conformación de un marco jurídico laboral que regule las relaciones entre el personal de confianza y el Estado para sustentar un Sistema Integrado de Administración y Desarrollo de Personal o un

servicio civil de carrera que conlleve a la profesionalización del servidor público de confianza.

En este contexto, se sugirió que el marco jurídico para la profesionalización de la función pública considere las siguientes etapas: reclutamiento basado en convocatorias; selección fundamentada en concursos de oposición; sistema de valuación de puestos que proporcione uniformidad en la valoración de éstos y en los sueldos que se asignen a cada uno; sistema de remuneraciones equitativo en lo interno y competitivo en lo externo que incluya adicionalmente prestaciones competitivas; estímulos no sólo económicos con base en resultados obtenidos e incrementos salariales por mérito; evaluación del desempeño tanto para otorgar estímulos, aumentos y/o promociones como para la separación del cargo; planes de carrera con base en líneas promocionales de ascenso; capacitación y desarrollo permanente; promociones con base en concursos de oposición; indemnizaciones por separación; y planes complementarios de pensiones y jubilaciones.

De manera específica, se destacó la necesidad de contar con un plan de carrera que se arraigue y permee en la actitud de todos los servidores públicos como una nueva cultura del servicio público, y como la columna vertebral de cualquier esfuerzo de profesionalización de la función pública, ya que propicia la existencia de un sistema equilibrado, equitativo y ordenado de preparación y desarrollo de la fuerza laboral. También se definió como el medio por el cual los organismos gubernamentales pueden contener la pérdida de talento y experiencia acumulada, cuando se van gentes valiosas, con el consecuente daño para la acción de la administración pública.

El combate al burocratismo ha sido un tema preferido por los programas de reforma administrativa y aún de campaña política, pero rara vez se reflexiona sobre el hecho de que en buena parte, este fenómeno se debe a la frustración acumulada de quienes han visto pasar sexenio tras sexenio, a jefes nombrados «desde arriba», sin que exista disposición alguna que obligue a las instituciones a tomarlos en cuenta.

Se precisó que la puesta en operación de las nuevas normas y procedimientos, debe considerar el otorgamiento de un tiempo razonable para su desarrollo e instrumentación, que debe ser gradual y sólida. Debe asimismo sustentarse en un proceso de capacitación de amplias dimensiones, que verdaderamente vincule a las instituciones educativas existentes en el proceso de formación de administradores públicos profesionales y promueva la creación de nuevas instancias abocadas a este fin.

Adicionalmente, se destacó que el marco normativo a nivel federal debe contener sólo las reglas generales, fundamentales y precisas, sin ser específicas, y a la vez sin propiciar la discrecionalidad.

Dichas normas deben ser lo suficientemente flexibles para garantizar que se respeten las características propias de operación de las diferentes instituciones o instancias de gobierno estatales y municipales, de tal manera que éstas puedan contar con disposiciones específicas acordes a su naturaleza, funciones y responsabilidades.

En este sentido, se apuntó que las normas federales deben tomar en cuenta la gran diversidad de problemas y carencias que actualmente enfrentan los municipios de nuestro país, para hacerlos avanzar paralelamente a la Federación y a los estados, de acuerdo con sus posibilidades y características. Se dijo también que es necesario revisar y mejorar el marco jurídico-laboral que rige a los ayuntamientos; institucionalizar la capacitación como una obligación para éstos, profesionalizar la función pública a nivel municipal, y llevar al alcance de las legislaturas estatales las propuestas que desde principios de los ochenta se hicieron a nivel federal en materia administrativa, promoviendo la descentralización y otorgando poder de decisión a estas instancias.

En forma paralela al establecimiento del marco jurídico idóneo, las instituciones deben abocarse a desarrollar normas y procedimientos de administración y desarrollo de recursos humanos para el personal de base y de confianza acordes a los criterios enunciados, como ya muchas lo han hecho y hemos tenido oportunidad de conocer en las ponencias presentadas al inicio del foro.

Cualquier proyecto de profesionalización del servicio público debe garantizar el respeto a los derechos adquiridos por los servidores públicos durante su trayectoria laboral. También se hizo énfasis en que la orientación de dicho proyecto debe tender más a fomentar la productividad y eficiencia y menos el paternalismo que actualmente propician algunas disposiciones laborales. Al respecto, se hizo mención de que la estabilidad debe ser el resultado del buen desempeño, y no concebirse como la inamovilidad en el puesto.

De manera específica, se presentaron propuestas que buscan instaurar el servicio civil de carrera en los estados y en el Distrito Federal y sus delegaciones políticas. Las propuestas son coincidentes en la medida en que buscan el establecimiento de dicho servicio y de una ley que lo regule bajo los preceptos enunciados en los diversos trabajos comentados.

En suma, se comentó que en las condiciones actuales del país resulta más costoso seguir rezagados en la profesionalización del servicio público que el adoptar una acción definitiva que favorezca su implantación inmediata.

México requiere de una reforma administrativa que considere no sólo la modificación de las leyes, sino la creación de los instrumentos y órganos necesarios para su aplicación; dicha reforma debe además propiciar en forma gradual cambios permanentes y continuos.

Por lo anterior, se insistió en propiciar una macro-reforma democrática administrativa que cuente con un amplio y decidido proceso de consenso y con una auténtica voluntad política por parte de las más altas autoridades del país.

MESA 5

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y EL SISTEMA DE INCENTIVOS

Relatoría

Moderador: *Yolanda de los Reyes*

Relator: *Vicente Anaya*

Secretario: *Aníbal Uribe*

En las aportaciones realizadas por los participantes de la mesa cinco La Evaluación del Desempeño y el Sistema de Incentivos, se percibe la preocupación por mejorar e instrumentar en el sector público, un sistema de evaluación y desempeño acorde con las actividades y necesidades de profesionalización que los individuos reclaman.

La idea general en todas estas ponencias, es la de profesionalizar a los servidores públicos con el fin de encontrar en este programa una mejor remuneración, tanto en reconocimiento social e institucional como en lo económico.

Se hizo referencia a que el Sistema de Evaluación del Desempeño e Incentivos debe ser un sistema vinculado al alcance de los objetivos sociales de las instituciones, concretamente a los resultados.

Al referirnos a una evaluación del desempeño de los servidores públicos, es indudable, en una primera reflexión acerca del sistema de incentivos, que éste no sólo estimule el buen desempeño de las tareas que se realizan en forma individual y grupal, sino que otorgue mejores perspectivas de desarrollo desde el propio ámbito laboral. Se planteó, de manera general, que estos sistemas de evaluación e incentivos vayan acompañados de una profesionalización; que promuevan una búsqueda de calidad en el desempeño de las tareas de los servidores públicos y que sean implantados de manera gradual en las dependencias y ámbitos de gobierno de acuerdo a las particularidades propias de cada organismo.

Una de las acciones consiste en propiciar que la función pública sea capaz de incentivar por sí misma la oferta de empleo en el mercado laboral, a fin de que el sector público sea atractivo y permita la mejoría en los niveles de vida y de los salarios de los servidores públicos por medio de la capacitación y formación permanente en forma adecuada, generando una nueva cultura administrativa basada en la vocación y la ética del servidor público y vinculada estrechamente a un sistema de remuneración, productividad y resultados con base en objetivos sociales. Para ello se requiere de órganos colegiados de evaluación, en este sentido, es importante mencionar que la administración pública no debe ser vista de manera endogámica, ni con criterios estrictamente presupuestales.

La profesionalización debe ser canalizada a través de instituciones de investigación y enseñanza superior que desarrollen diversos estudios sobre los procesos de



actualización de la administración pública, a fin de consolidarlos en la vida institucional con base en las experiencias de los sistemas del servicio de carrera ya existentes en algunas instituciones públicas como las que en este foro fueron expuestas, ya que la base de la evaluación se orientaría hacia el establecimiento de indicadores de gestión que permitiría medir las acciones de los servidores públicos en el gobierno.

Por ello, resulta primordial el tener una visión de la administración pública desde fuera, a partir del establecimiento de criterios de medición relacionados con el cumplimiento de los objetivos institucionales y sociales. Esta evaluación requiere de vincular los criterios de eficacia y eficiencia en combinación con indicadores de gestión.

La lectura de estas ponencias permitió observar con claridad la constante preocupación de profesionalizar el servicio público y brindar una mejor atención a la sociedad, considerando como instrumento preponderante la especialización del servidor público, para dar congruencia a los proyectos y objetivos nacionales, con base en la instrumentación de los planes y programas específicos en los cuales se diseñen y formulen mejores mecanismos de empleo y desarrollo de personal, que permitan unificar las diferencias entre los trabajadores sindicalizados y los de confianza brindando para todos: garantía de empleo, ascensos en la escala salarial y en la estructura, organización, desarrollo y crecimiento en el empleo, seguridad y capacitación en relación directa con la función que se efectúa, aquilatando los conocimientos y habilidades adquiridos para el desempeño de los puestos específicos, y remunerando justa y equitativamente de acuerdo a los perfiles que tendrán que diseñarse.



Asimismo, se recogieron preocupaciones en torno a que los sistemas de verificación deben contemplar el esfuerzo colectivo y no sólo los de carácter individual. Se sugirió que la aplicación del Sistema de Evaluación e Incentivos fuera operado por órganos colegiados que garanticen la imparcialidad del mismo.

Hay una gran diversidad de criterios en torno a la verificación del desempeño del administrador público, por lo que es importante la adecuación y la innovación que se realice en cada estructura gubernamental para un mejor aprovechamiento de estas propuestas.

Una de las primeras conclusiones que se rescata de este evento es la necesidad de promover en las distintas instituciones de gobierno, una nueva cultura administrativa del servicio público mediante programas de difusión y divulgación de administración y desarrollo de los recursos humanos, para responder a las expectativas del personal y contribuir al cumplimiento de la misión que encomienda el Estado y la población civil. Y esto puede llevarse a cabo con el apoyo de instituciones que ya tienen experiencia en el desarrollo y asesoramiento técnico especializado como lo es el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, que son instancias eficientes para emprender la gran tarea de insertar a México en el camino de la competencia internacional a través de la profesionalización de los servidores públicos.

Para el ámbito de los estados y municipios, en donde no se cuenta con un sistema de evaluación e incentivos propiamente dicho, se sugiere poner en práctica programas piloto de un sistema adecuado de profesionalización tomando en consideración que el Sistema de Evaluación debe ser un proceso diferenciado y gradual.

Lo anterior permite reflexionar con claridad sobre la constante preocupación de profesionalizar el servicio público y brindar una mejor atención a la sociedad, considerando como instrumento preponderante la especialización del personal público, para dar congruencia a los proyectos y objetivos nacionales con la instrumentación de planes y programas específicos.

En tal virtud, la implantación de programas de esta naturaleza debe impulsar consecuentemente el desarrollo de una cultura administrativa de servicio que tenga como principio el compromiso y la vocación del deber, en donde destacan el mantenimiento del equilibrio y la estabilidad del servidor público, que permiten a éste satisfacer no sólo sus necesidades materiales o básicas por medio del salario, sino también aquellas consideradas como estímulo a la capacidad y al talento del servidor público, así como del quehacer público garantizado por un código de ética, que no sólo premie sino sancione las desviaciones y el incumplimiento del deber.

Esta base conceptual que sustente a los valores éticos y principios que deberían regir el servicio público, debe también desarrollarse en paralelo a una estructura técnica que arroje, en sentido estricto, la determinación del grado de cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos, así como las necesidades de capacitación y desarrollo de los mismos.

El sistema de evaluación e incentivos deberá tener por objeto la promoción de una cultura de servicio en las distintas instituciones de gobierno, mediante programas de administración y desarrollo de los recursos humanos adecuados, para responder a las expectativas del personal y contribuir al cumplimiento de los fines.

En fin, hay una gran diversidad de criterios en torno a la evaluación del desempeño del administrador público, por lo que es importante la adecuación y la innovación que se realice en cada estructura gubernamental para un mejor aprovechamiento de estas propuestas y de su implantación y coordinación a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales que tengan la capacidad y la experiencia para llevar a cabo una tarea de apoyo a las instituciones públicas.

Es entonces donde la tarea de instituciones académicas se vuelve fundamental al convertirse en un instrumento para asumir la difícil tarea de apoyar el desarrollo de nuestra administración pública nacional.