

Profesionalización de políticos y funcionarios municipales

Municipal politicians and officials professionalizing

Fecha de recepción: 17 de noviembre de 2015

Fecha de aprobación: 22 de septiembre de 2016

*Miguel Ángel Sánchez Ramos**

*Orlando Justino Jaimes Estrada**

RESUMEN

El propósito de este artículo es exponer las tesis fundamentales de la plataforma conceptual, política y administrativa que sostiene a la profesionalización como un instrumento que perfeccionará la función pública y política para mejorar la atención a las demandas y a las respuestas ciudadanas en lo local. La función pública se profesionaliza a través del mérito, la especialización y la igualdad de condiciones, mientras que la política se profesionaliza con dedicación y su ingreso se funda en el voto o la designación.

La exposición atiende a un método lógico deductivo a partir del establecimiento de premisas teóricas que permiten distinguir que los caminos de la profesionalización son diversos para la arena política y la administrativa dado que cada una tiene una razón de sustentación diferente.

PALABRAS CLAVE: Profesionalización, función pública, política, político, municipio.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the main thesis of the theoretical, political and administrative platform that supports professionalism as a tool to refine public and political role in improving citizens' demands attention in the local. It professionalization the public service through merit, expertise and a level playing field, while politics becomes professional with dedication and your income is based on voting or designation. The explanation exhibition serves a deductive logical method from the establishment of theoretical premises that distinguish the paths of professionalization are different to the political arena and the administration since each has a different reason for support.

KEY WORDS: Professionalism, civil service, politics, political, municipality.

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: masr35@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre profesionalización han sido impulsados en la preocupación por la calidad del gobierno desde la ciencia política y la ciencia de la administración pública, cuyo *focus* ha sido el mejoramiento de las habilidades, especialización y dedicación de quienes destinan gran parte de su vida a estos ámbitos.

Gobernar es una de las actividades humanas más compleja, su calidad se convierte en un derecho humano que estriba en ser tratado con igualdad y respeto por parte de los gobiernos y sus administraciones. La función de gobierno se expresa en dos ámbitos: en el administrativo y en el político, hallándose en el primero un cuerpo administrativo compuesto por personal especializado, jerarquizado, idóneo y competente, mejor conocido como burocracia; en el segundo ámbito se ubica a los políticos que integran las áreas legislativas y ejecutivas del gobierno, cubriendo con perfiles de calidad y dedicación.

La burocracia tiene características que la identifican dándole un sentido de atención especial: a) jerarquía con autoridad clara; b) especialización que produce la división del trabajo; c) derechos y obligaciones en un sistema de normas jurídicas; d) impersonalidad de los cargos; y e) selección y promoción a través de competencia basada en méritos. Donde existan estas características se está frente a una manifestación de burocracia.

Los políticos no cubren todas estas características, por ejemplo, el caso de la selección y promoción de los políticos no estriba en los méritos, su base de ingreso es la vía electoral o, en su defecto, la designación. Esto debido a que su arena de acción se mueve por otros principios que no son exactamente los de la burocracia

que se identifica con la objetividad, la precisión, congruencia y discreción.

Los políticos tienen su zona de expresión ubicada en el Congreso o bien en la parte ejecutiva del poder. En este último caso no sólo se refiere a los cargos de la primera magistratura: Presidente de la República, Gobernador o Presidente municipal, sino también a los primeros niveles de la administración pública, dado que estos cargos son considerados como funcionarios políticos más que administrativos. También a estos se les puede denominar cargos directivos políticos. Mientras que los de tercer nivel hacia abajo pueden ser calificados de directivos administrativos. Esto debido a que los primeros niveles de la jerarquía de la administración pública se refiere más a la gestión política y de toma de decisiones de ese tipo, mientras que los niveles medios tienen una función referente a la gestión administrativa, la traducción de las decisiones políticas en planes y programas específicos que tienen que operar con toda la diversidad de recursos. En estos niveles medios, los directivos o funcionarios administrativos, es donde surge el servicio civil o el servicio de carrera administrativa con el afán de separar al aparato administrativo de la arena política y facilitar que sean los principios administrativos y organizacionales los que inspiren el quehacer de este grupo.

En esta lógica, en los municipios, como ámbito de gobierno, cuentan con políticos electos y designados, a la vez que existen funcionarios administrativos o como se han llamado arriba, directivos administrativos. Entonces, los presidentes municipales, regidores, síndicos y funcionarios del primer nivel de dirección se ubican en la esfera de los políticos y no de la burocracia administrativa, por lo tanto, los principios inspiradores de profesionalización no necesariamente se comparten debido a que los

intereses y razones de su existencia son diversos. Ante esta situación es conveniente revisar las bases teórico propositivas de la profesionalización para cada arena, iniciando con la de la burocracia administrativa y posteriormente la de los políticos.

Es menester precisar que la profesionalización es vista como un desarrollo sistemático y progresivo de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, lo que permite reconocer la competencia y competitividad en un cargo específico. En este sentido, el principal propósito de este artículo es exponer las tesis fundamentales de la plataforma conceptual, política y administrativa que sostiene a la profesionalización como un instrumento que perfeccionará la función pública, y con ello la atención de demandas ciudadanas en lo local.

La metodología de la exposición se desarrolla a través de cinco apartados: el primero contempla una conceptualización de términos próximos a la profesionalización; el segundo esboza evolución del tema aplicado en México; el tercer momento presenta una semblanza sobre los elementos normativos en el ámbito local; el cuarto recupera la corriente del *new public management* con el objeto de precisar la exégesis de la profesionalización moderna. Finalmente, se aborda la profesionalización política, en el contexto de los gobiernos locales, conocidos como municipios, en México.

NOCIONES BÁSICAS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Para comprender un objeto de estudio es condición el establecimiento de bases conceptuales que definan campos semánticos. El primero es el término de burocracia, cuya definición etimológica tiene dos componentes lingüísticos o raíces: *bureau* que significa oficina y *cratos*

equivalente a poder. En consecuencia, la palabra da la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas.

Un concepto convencionalmente aceptado es el siguiente: “En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social” (Serra, 1998: 36). La burocracia se relaciona con una organización que lleva a cabo sus funciones de manera racional. Para Max Weber (1996) la burocracia es un sistema de organización jerarquizado y con alta división del trabajo bajo normas específicas.

El burócrata se distingue del tecnócrata dado que este último es un técnico o persona especializada en alguna materia de economía, administración u otra área, que ejerce su cargo público con tendencia a hallar soluciones eficaces por encima de otras consideraciones ideológicas o políticas.

Otro concepto clave es el de Servicio Civil de Carrera, que significa:

El instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial (Martínez, 2006: 66).

La profesionalización es diferente al Servicio Civil de Carrera; según Uvalle la primera “centra su

base en las aptitudes que debe reunir el aspirante a la función pública y determina los modos de evaluación continua” (Uvalle, 2002: 203). Para *El Diccionario de la Real Academia Española* (DRAE) significa: “Convertir a un aficionado en profesional (persona que ejerce una profesión)”.

La capacitación es definida “como un proceso educativo con un método sistemático para que el personal adquiera habilidades y conocimientos relacionados con su trabajo” (Uvalle, 2002: 211). El DRAE define capacitar como: “Hacer a alguien apto, habilitarlo para algo”. Implica la preparación y actualización continua para desempeñar adecuadamente las funciones laborales.

El artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) en su primer párrafo estipula:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores del instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (CPEUM, 2016).

Por tanto, se puede deducir que un servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el estado. Servidor público es el género, mientras que las especies son las categorías de autoridad, funcionario, empleado de confianza, empleado de base, entre otros términos que la ley otorga a las diferentes contrataciones.

La etimología de autoridad está en el latín *auctoritas*, que significa prestigio, validez. El concepto real de autoridad puede ser polisémico y controversial, sin embargo, y considerando el modelo weberiano, autoridad es aquella que ejerce dominación ya sea natural o tradicional, personal o carismática, racional o legal.

Miguel Acosta Romero refiere “autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado” (1990: 632). Desde esta posición, la autoridad ocupa el lugar de un órgano de Estado.

Héctor González Uribe apunta “La autoridad pública tiene una gran misión que cumplir: llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público temporal... (se) clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad: el *gobierno* de los hombres y la *administración* de las cosas” (2010: 306). Desde este concepto la autoridad es un abstracto que se materializa en el gobierno y en la administración pública.

Finalmente, Gustavo Martínez Cabañas define a la autoridad municipal así:

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base en que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento, en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas de la administración municipal (Martínez, 1995: 110).

Luego entonces, a partir de esos conceptos, se puede afirmar que la autoridad política tiene una función de representación y, por lo tanto, se le ubica en el ámbito de los órganos del estado, los titulares de estos se convierten en autoridad.

Los funcionarios públicos son personas físicas que actúan como titulares de los órganos estatales, “supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo” (Fraga, 1986: 130). Serra Rojas (1998) explica que el funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo, al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura. Sus características son las siguientes: 1. Su designación está fundada en la ley; 2. El carácter de permanencia; 3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios; y 4. Su carácter representativo.

El funcionario público se encuentra en los niveles altos de la administración pública con capacidad de tomar decisiones por su carácter de representativo.

Por su parte, el empleado público de acuerdo a Acosta Romero es “aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público, mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley” (1995: 105). Sus características son: a) Denominación específica; b) Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos; c) Retribución por salario; d) De naturaleza permanente o de base; y e) Creado por ley.

La denominación de empleado público corresponde a los trabajadores del estado de menor categoría. Sus actividades no son

tan complejas, muchas veces rutinarias, no representan la voluntad del estado pero sí tienen un vínculo laboral con atribuciones específicas.

En cuanto cargo público, se define como “el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley” (Acosta, 1995: 105). Son de niveles altos y considerados de confianza.

Ahora bien, un político es aquel individuo versado en las cosas y asuntos públicos, del gobierno, del estado, es aquel que con su actividad persigue regir los asuntos públicos. De este se definirá más adelante sus características.

Finalmente, es necesario explicar que el perfil profesional se refiere a los rasgos inherentes a una profesión concernientes a la formación, desempeño, presencia y aporte que representa para una comunidad. Mientras el perfil académico implica el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y saberes procedimentales, de un determinado nivel académico y plan curricular.

EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

En México han existido diferentes intentos de profesionalización del servicio público. Desde la época colonial el nombramiento de los funcionarios se realizaba de acuerdo a la voluntad del rey, quien dictaba las normas a seguir: “Los altos funcionarios y eclesiásticos estaban obligados a informar al monarca sobre la marcha de sus propias actividades y sobre la actuación de los restantes oficiales” (Haro, 2000: 36). La mayoría de puestos estaban reservados para los peninsulares. Las reformas borbónicas del siglo XVIII trajeron consigo un crecimiento

en el número de funcionarios al establecerse las intendencias. La carrera administrativa comienza con la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato, se realizó un censo de los servidores públicos así como una evaluación del jefe superior, se investigó también la antigüedad y algunas características de la personalidad de los servidores públicos.

En la época independiente, en 1821, cuando aparecen los primeros ministerios “es en el de Relaciones Exteriores en donde empiezan a aparecer signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio” (Pardo, 2005a: 601). Son años caóticos por la desorganización política y lucha por el poder; hay una crítica constante a la creación de empleos “se ha creído debían multiplicarse todos los empleos hasta el grado que fuera posible, para contentar la ambición de todos los que quisieron pretenderlos [...] no hay cosa que menos produzca que los empleados innecesarios, ni hay cosa que más aumente su creación que el aspirantismo y empleomanía” (Mora, 1827: 1). Esto trajo graves consecuencias pues pocas personas estaban preparadas para ocupar los puestos y eso derivó en malos manejos de la reciente nación.

En la Constitución de 1824, artículo 110, se establecen como facultades del presidente la de nombrar los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de gobierno. Pero también puede suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de órdenes y decretos; y en los casos que crea convenientes deberse formar causa a tales empleados, pasará los

antecedentes de la materia al tribunal respectivo. Es decir, el presidente tiene un poder discrecional para nombrar a los funcionarios públicos independientemente a su preparación para ocupar los cargos. Algo similar sucedió en la Constitución de 1857. Enseguida ocurre la denominada Guerra de Reforma impulsada por Benito Juárez, en esos tiempos “se legisló abundantemente sobre los requisitos y reglamentos de los empleados, siendo especialmente reveladora la circular del 13 de agosto de 1861” (Haro, 2000: 44). En este documento se establece que los empleados deben tener los conocimientos necesarios para ocupar el cargo.

En la época de Porfirio Díaz se impulsa también una serie de reglamentos hacia la burocracia, pero los cargos públicos eran ocupados por gente cercana a él: “en primer lugar sus parientes, luego sus compañeros de armas o los parientes de éstos y finalmente los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder” (Haro, 2000: 45).

Todo giraba en torno al presidente y se creaba una gran cadena de agradecimientos y deudas, se podía ingresar al servicio público con requisitos mínimos como el de saber leer y escribir, y cuestiones básicas de matemáticas, pero era necesario tener un padrino político. “Durante el porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar los interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían” (Pardo 2005a: 602). Sin embargo en 1911, al final de su gobierno, se elaboró un Proyecto de *Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales*, lo que implica que ya se visualizaba la necesidad de tener mayor preparación y estabilidad en la administración.

Al triunfo del movimiento revolucionario se promulgó la Constitución de 1917. En su texto original “no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el estado y sus servidores [...] Por su parte, la *Ley Federal del Trabajo* no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones” (Haro, 2000: 47). Se establecía que los funcionarios y empleados se debían regir por leyes de Servicio Civil. Hasta aquí se observa que la profesionalización no es un factor determinante para ocupar cargos en el sector público, mucho menos para las autoridades federales, estatales o municipales.

En la presidencia de Álvaro Obregón se crea en 1922 la Confederación Nacional de la Administración Pública. Era una agrupación de servidores públicos que tenía como objetivo impulsar medidas a su protección como trabajadores tales como un seguro oficial, así como la creación de una ley de servicio civil. “En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa” (Pardo, 2005a: 603). Esta idea no se concretó por distintos impedimentos, pero se continuaba el intento por profesionalizar y otorgar estabilidad a los trabajadores gubernamentales.

“Posteriormente, en 1934, un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado [...] con vigencia limitada del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año [...] excluyendo del mismo al personal de carácter político” (Haro, 2000: 48). Este acuerdo no tuvo éxito por su vigencia limitada. No obstante, continuó la aparición de normas reguladoras del servicio público y en 1938 se expidió el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado*, en éste se estableció la distinción entre trabajadores de confianza y trabajadores de base.

En 1955 se crea el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la idea de incidir en la profesionalización del servicio público. En 1960 se adiciona el apartado B al artículo 123 constitucional donde se establecen los derechos de los burócratas y en consecuencia se promulga la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, en ésta se define que los trabajadores de confianza no tienen la inamovilidad en comparación con los trabajadores de base.

En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP) para revisar la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, se realizó un diagnóstico que derivó en recomendaciones para los altos mandos administrativos tales como la depuración y actualización de la administración del personal público. Esta Comisión tuvo una importante influencia para la reforma administrativa impulsada por el presidente José López Portillo, quien intentó una reestructuración que ordenara el funcionamiento completo del Poder Ejecutivo, incluido el personal público, fue un gran esfuerzo que “pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, propiciando el establecimiento de mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción de personal” (Haro, 2000: 59). Pero no se implementó el servicio civil de carrera.

En 1983 durante la presidencia de Miguel de la Madrid, se establece la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil para sistematizar la función pública y “tuvo la específica encomienda de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban comisiones ad hoc encargadas de desbrozar el terreno” (Pardo, 2005a: 611). Sin

embargo, la situación económica que padeció el país, hizo que se replantearan los objetivos prioritarios y se dejó de lado esta propuesta.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se impulsan las denominadas reformas estructurales y la entrada de México al Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLC). “El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante ese gobierno” (Pardo, 2005a: 613). Pero no se hizo mucho en favor de la profesionalización a pesar de que los altos mandos de la administración pública eran reconocidos por su amplia formación académica, hecho que los etiquetó como tecnócratas.

El presidente Ernesto Zedillo, durante su gobierno, propone estrategias y acciones encaminadas a fortalecer la reforma del gobierno y en particular, la modernización de la administración pública. Se consideró a la profesionalización como una cuestión prioritaria para avanzar en el establecimiento del servicio civil de carrera para garantizar una transición que no impida la continuidad de los burócratas que tengan experiencia, sean eficientes y trabajen en pro de un buen gobierno. Se impulsa también la capacitación para permitir mejorar el desarrollo de la funciones, así como la actualización en el uso de las nuevas tecnologías por parte de los servidores públicos. Se tiene la idea de establecer un código de ética y promover esquemas de remuneración e incentivos basados en la capacidad y el mérito profesional.

En el 2000 concluye la transición política iniciada con la reforma política de 1977 y ocurre la alternancia de partido en el Poder Ejecutivo Federal. Después de haber gobernado el Partido emanado de la Revolución por más de 70 años,

Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional, en coalición con el Partido Verde Ecologista de México, logra el triunfo electoral. Surgen nuevas expectativas para el establecimiento del servicio civil. Se impulsan dos grandes proyectos, el primero denominado Agenda de Buen Gobierno, dependiente de la Oficina de Innovación Gubernamental; en éste se incluyen tres procesos: “gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejoras regulatorias, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad” (Pardo, 2005b: 195-196). Se pretende que el ciudadano cambie la percepción que tiene del gobierno para recuperar su confianza y brindarle una mejor administración, abierta y transparente.

El segundo proyecto es el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal; en 2003 se expide la Ley respectiva que entra en vigor en octubre del mismo año. Esta propuesta se inscribe, en los preceptos de la Nueva Gestión Pública, con acciones de modernización y fomento de la eficiencia y la eficacia. En el artículo 5 de este ordenamiento se define que el Sistema comprenderá los siguientes rangos: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento, y e) Enlace. No se toman en cuenta los niveles más altos de la burocracia federal, pero se expone que las entidades del sector paraestatal podrán establecer su propio sistema de servicio profesional basados en esta Ley; sin embargo,

Existen diversas razones para avanzar en la idea de establecer un servicio profesional de carrera. Sin duda, la más importante es, ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad

de programas y políticas a través de una burocracia estable frente a los cambios de gobierno (Martínez, 2006: 458).

De acuerdo al artículo 13 de la *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (2006), el esquema del servicio profesional se organiza en subsistemas: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación; y Control y Evaluación.

Dicha ley es un esfuerzo significativo para mejorar las condiciones de algunos trabajadores del gobierno federal, sin embargo “no resuelve cabalmente el problema de la necesidad de profesionalización de la función pública ni menos aún contribuye a fortalecer esquemas democráticos de ejercicio de poder” (Pardo, 2005b: 209). Queda pendiente complementar estos avances con el impulso de la profesionalización en el ámbito estatal y municipal.

Lo tratado hasta aquí deja evidencia de que los intentos por profesionalizar han circundado en el tenor del servicio administrativo, de la función administrativa y no de la política. Esta es la asignatura pendiente en esta evolución embrionaria de la profesionalización en México. Por lo tanto, los intentos en el ámbito local están más limitados.

SEMBLANZA DE LOS ELEMENTOS NORMATIVOS Y OPERATIVOS APLICADOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

Algunas entidades federativas registraron experiencias durante la primera década del siglo XXI con la expedición de leyes sobre el servicio civil de carrera como son los casos de Distrito

Federal, Aguascalientes, Quintana Roo, Zacatecas y Veracruz (Morales, 2009).

En el Estado de México, el 25 de junio de 2003 se publicó en el periódico oficial *Gaceta del Gobierno*, el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México; también el 10 de mayo de 2010 se publicó en la *Gaceta del Gobierno*, el *Reglamento Interno del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos* (2007).

En julio de 2014 se expide el *Reglamento Interno del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México* (2007), en éste se establece una Dirección de Profesionalización. Dentro de las atribuciones que éste le confiere al Director se encuentra: “Asistir a las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal para proveer y atender lo conducente en la profesionalización de los servidores públicos bajo su adscripción, en los términos que establezca el Instituto, asumiendo su autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones” (Art. 7). Lo anterior implica un avance importante en materia de la profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo en esta entidad, sin embargo apenas son los cimientos para intentar ampliarla incluso a nivel municipal. Para ello, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) ha impulsado la creación del Consejo Nacional para la Profesionalización de la Administración Pública Local, con la finalidad de promover y facilitar la profesionalización en administraciones municipales y estatales. Sin embargo, se refiere nuevamente de la profesionalización de servidores públicos más no de las autoridades municipales.

Ahora bien, tratándose del ámbito de la profesionalización y del servicio de carrera en

los municipios los esfuerzos son muy dispares proliferando la indiferencia en la mayoría de ellos. Juan Miguel Morales (2009) considera que son aislados los avances en esta materia destacando al municipio de Torreón con su *Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal* del 9 de diciembre de 1999. Al decir de este autor la limitante más importante estriba en el periodo de los tres años que dura un gobierno municipal, razón que es muy polémica dado que es más compleja la realidad municipal como para constreñirla como justificación al periodo gubernamental.

En el Estado de México no se cuenta con avances significativos en materia de profesionalización a pesar de que la *Ley Orgánica Municipal* considera el Sistema de Mérito. La limitada prospectiva política y administrativa por parte de los gobernantes locales no ha facilitado el desarrollo de elementos e instrumentos para impulsar la profesionalización municipal de manera institucionalizada.

Los cargos políticos y las autoridades han sido dejados de lado cuando hablamos de profesionalización:

Todas las administraciones públicas modernas cuentan con servidores públicos de libre nombramiento, cuya divisa de ingreso es la disciplina y el trabajo de partido. Su presencia, colocada al extremo del servidor profesional de carrera, sirve como balanza que coadyuva a que las aguas de la política ingresen a la vida administrativa sin desbordamientos ni inundaciones perniciosas. A ellos corresponde patentizar la presencia del sufragio popular en las filas administrativas, que nunca está de más apreciar (Guerrero, 2003: 3).

Es importante analizar la posibilidad de profesionalizar también a las autoridades, en

particular en el caso del Estado de México, sin que se lesionen los derechos constitucionales de quienes logran la victoria en los procesos electorales y toman el cargo de presidente municipal.

NEW PUBLIC MANAGMENT

Este modelo impulsa la profesionalización y los sistemas de carrera dentro de las administraciones públicas, pero no quiere decir que antes de la aparición de este enfoque no existieran manifestaciones de profesionalización. Dentro de los sistemas clásicos de servicio civil sobresalen las referencias de Francia e Inglaterra.

En la actualidad, la actividad de los gobiernos es cada vez más compleja, los ciudadanos se involucran cada vez más en los asuntos públicos, buscan que sus necesidades sean atendidas de manera eficaz, eficiente y con calidad. Por ello, la Administración Pública se debe adaptar al contexto de participación democrática, competitividad, modernización tecnológica y globalización para responder a las exigencias de una comunidad activa con demandas continuas que deben ser resueltas. Para las instituciones administrativas es imperante mejorar procesos y procedimientos de manera continua, es necesario impulsar acciones que modifiquen la imagen y los resultados frente a los ciudadanos: “el desempeño no se ciñe únicamente a cuestiones de índole procedimental, sino que se enfoca a valorar la importancia de los impactos que se producen con el comportamiento institucional de la propia administración pública” (Uvalle, 2005: 196).

Las situaciones que enfrenta la administración pública son cambiantes, prevalece la incertidumbre y las relaciones de mercado, los ciudadanos recuperan espacios que antes eran exclusivos del

gobierno, con este panorama surge la Nueva Gestión Pública con postulados que se enfocan a un gobierno eficiente con menos burocracia y mejores resultados. Se trata de dejar atrás a los gobiernos autoritarios y todopoderosos, pues ahora los recursos son escasos. La idea que prevalece es la de hacer más con menos con un trabajo de calidad. Se procura tener instituciones capaces y con credibilidad “gobernar en la globalidad implica el desarrollo de habilidades y pericias que permitan la conducción eficaz de las instituciones para asegurar la estabilidad política y la dirección efectiva de la sociedad” (Uvalle, 2005:100). La Nueva Gestión Pública fue impulsada por los países desarrollados como una respuesta a la crisis fiscal de los gobiernos

es un término frecuentado en las últimas décadas, primero en países anglosajones y luego en el mundo entero, para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa (Cejudo, 2011:17).

Significa dejar atrás el modelo organizacional weberiano cuyas características de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal son las siguientes:

1. Los funcionarios del modelo típico *weberiano* se conciben como personas individuales que, sin embargo, se incorporan a la administración pública en tanto que miembros de un cuerpo burocrático con atribuciones y obligaciones directamente emanadas de la norma jurídica.
2. Esos funcionarios, además, están sujetos al principio de “jerarquía administrativa” de manera

rigurosa, en tanto que sus atribuciones se entienden vinculadas al cumplimiento de obligaciones que son vigiladas y controladas por superiores jerárquicos.

3. De ese cuerpo de funcionarios se espera, además, un cuadro de “competencias” fijo y claramente establecido en las normas jurídicas que rigen su funcionamiento.

4. La burocracia en esta segunda fase, además, opera por contrato. Es decir, no se espera de quienes lo suscriben sino el cumplimiento puntual de las cláusulas que están establecidas en su contenido.

5. La relación laboral en la que se sostiene el contrato entre el burócrata y el Estado parte del supuesto de una “calificación profesional” en la que se fundamenta su “nombramiento” como funcionario público.

6. La función pública asumida por este modelo como el producto de un contrato profesional, se basa estrictamente en una retribución en dinero, con sueldos e incentivos fijos y claramente establecidos sobre la base de la jerarquía en las que se ubique el cargo correspondiente.

7. Al mismo tiempo, este modelo supone que los funcionarios efectivamente contratados ejercerán su trabajo como la única o, al menos, como la principal profesión.

8. Como contraprestación de esa dedicación profesional, los funcionarios que pertenecen a la burocracia tienen sin embargo la perspectiva de una “carrera”.

9. Los funcionarios, por otra parte, no sólo mantienen una ética basada en la responsabilidad y en la plena separación entre los asuntos y los intereses de la política, sino que además operan con absoluta separación de los recursos que se ponen a su alcance.

10. Los funcionarios públicos están sometidos a la más estricta disciplina y a una constante vigilancia sobre los procesos que desarrollan. Responsabilidad

y control se asumen, en esta visión administrativa, como partes inseparables de un mismo continuo (Secretaría de la Función Pública, 2014).

Como se puede observar, este modelo es estrictamente vertical, la jerarquía es el elemento clave en las relaciones al interior de las instituciones públicas, la flexibilidad no es importante pues cada trabajador cumple una función específica de acuerdo a su contrato, todo bajo un estricto control jurídico. Impulsa también la carrera administrativa, la estabilidad en los puestos y la especialización, es la base de lo que se conoce como servicio civil de carrera. Sin embargo, con el tiempo y en el marco del denominado Estado de Bienestar, provocó reglas excesivas, una despreocupación por parte de la burocracia de los intereses básicos y demandas de los ciudadanos; se aumentó gradualmente la insatisfacción ciudadana y la aversión hacia el gobierno.

Las alternativas no se hicieron esperar y en países como Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña se tomaron medidas para trasladar las prácticas de las empresas exitosas en materia de administración al ámbito gubernamental: “Los mecanismos e instrumentos concretos variaban, pero el objetivo era claro: mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas” (Cejudo, 2011:24). Se intenta forzar un cambio que genere mayor satisfacción en la relación entre el ciudadano y la administración pública y superar también la crisis fiscal por la que atravesaban los gobiernos de esas naciones.

De acuerdo a Bozeman (1998) los orígenes de la gestión pública no quedan muy claros “quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual [...] parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en

dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas” (37). Con ello, se pueden identificar que el enfoque P se fundamenta en una orientación a la gestión de políticas de alto nivel del gobierno, mientras el enfoque B atrae conceptos de las escuelas comerciales. De acuerdo al mismo autor se pueden identificar los puntos fuertes de cada enfoque: Los puntos fuertes del enfoque P son:

- Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública.
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes.
- Preocupación por destilar lecciones y transmitir las de una manera fácil de comprender.
- Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública (Bozeman, 1998: 41).

El enfoque B tiene los siguientes puntos fuertes:

- Mayor orientación hacia la investigación y la teoría.
- Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas.
- Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada.
- Orientación hacia la gestión estratégica.
- Preocupación por cuestiones de proceso.
- Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político (Bozeman, 1998: 41).

El enfoque B sustenta la idea de la profesionalización en el ámbito de la administración pública por su énfasis en la gestión estratégica y su mayor concentración en el administrador público de carrera.

Son dos las corrientes de ideas que integran el fenómeno de la gestión pública. La primera es la Opción Pública (*Public Choice*) y la segunda la teoría del principal-agente: “En tanto la opción pública provee la idea de primacía del gobierno representativo sobre la burocracia (...) La teoría principal-agente se adentra en la organización administrativa para describir la relación entre un ministro y un subordinado” (Guerrero, 2004: 56). La primera tiene tintes claramente económicos y propone analizar el cálculo de un individuo racional en el momento de llevar a cabo una elección entre distintas opciones y se relacione con la interacción entre los individuos y los grupos: “nace del razonamiento microeconómico en el cual la hechura de decisiones que deriva en la conducta de los productores y consumidores, es concebida en función de sus utilidades, ahorros, costos o ingresos” (Guerrero, 2004:145). La segunda plantea que el ministro cuenta con la autoridad para desempeñar sus tareas, pero necesita y depende de sus subordinados para realizarlas.

De acuerdo a Omar Guerrero, algunos conceptos fundacionales de la Nueva Gestión Pública son:

- Orientación al cliente: El cliente sustituye la idea de ciudadano, es la persona informada e interesada en el uso de sus contribuciones al erario público, puede ser usuario o consumidor del servicio por ello es un cliente activo, por ello se debe lograr su satisfacción, fortalecer su soberanía como consumidor y su empoderamiento. Lo anterior se puede lograr con gobiernos democráticos donde el consumidor asume el control de su destino; también es necesario eliminar monopolios gubernamentales

y crear agencias que compitan entre sí para proporcionar los servicios públicos.

- Privatización: Implica aumentar la competencia en el sector público y reducir los costos del accionar gubernamental, es pasar a manos de los particulares empresas y servicios que estaban en manos del gobierno con la finalidad aparente de hacerlos más eficientes y productivos con el entendido que las empresas privadas funcionan mejor que las gubernamentales y por ello se deben tomar como ejemplo para el buen manejo, rentabilidad, innovación y creación de empleo. Está integrada por dos facetas, la primera es la exprivatización (vender a particulares empresas gubernamentales) y la segunda denominada endoprivatización (integrar a la administración pública las prácticas del manejo de las empresas privadas).

- Mercado: Se impulsan los valores del mercado en el sector público tales como la contratación, incluido el personal público para atraer a los mejores elementos hacia las actividades gubernamentales. También implica el impulso de los cargos al usuario (pago directo de los servicios públicos) y los vales (puede ser depósito o papel con un valor monetario determinado, que le da derecho al cliente de elegir un bien o servicio de una lista de proveedores determinados).

- Competencia: El sector público debe competir con el privado en la prestación de servicios, éstos deben ser de calidad; las instituciones públicas se rediseñan para que funcionen bajo el sistema de contrato para que sean más competitivas, con buenos precios y bajos costos (Guerrero, 2004: 57-66).

Por otra parte, se tiene la base organizativa de la Nueva Gestión Pública; en ella se encuentra un enfoque empresarial-gerencial que impulsa la idea de que la administración pública esté en manos de gerentes profesionales con responsabilidades claras, visibles y la libertad de manejo. Es

precisamente este elemento el que implica tener funcionarios capaces, bien preparados para asumir las responsabilidades y toma de decisiones gubernamentales.

También se encuentra el elemento de la denominada gerencia por objetivos y resultados donde se formulan estándares específicos con la finalidad de obtener resultados preconcebidos, y de ser posible, superar las expectativas en el rendimiento. Todo debe ser medido de manera cuantitativa a partir de objetivos y metas específicas que implican también un estricto control de los resultados que a su vez son vinculados con la asignación de los recursos.

Un elemento adicional es la agenciación que consiste en la desarticulación institucional en varias unidades que deben funcionar y operar con mayor autonomía y de manera descentralizada para ubicar las preferencias del consumidor. Finalmente, se encuentra la reducción de costos, que se relaciona con la premisa de hacer más con menos, asignar los recursos a las agencias más eficientes que proporcionen satisfacción al cliente y brinden buenos resultados.

Todo lo anterior implica una serie de reformas a nivel mundial. Un ejemplo y fuente de las categorías que se manejaron en varios países fue el trabajo denominado “Reinventando el gobierno” de Osborne y Gaebler en 1992, donde los autores presentaron 10 principios que sirvieron como base para la *National Performance Review* del gobierno estadounidense que comenzó en marzo de 1993 durante el mandato de Bill Clinton. Los principios son los siguientes: 1) gobierno catalizador; 2) gobierno que es de la comunidad; 3) gobierno competitivo; 4) gobierno con sentido de misión; 5) gobierno orientado a resultados; 6) gobierno orientado a los usuarios; 7) gobierno emprendedor; 8) gobierno anticipador; 9) gobierno descentralizado; 10) gobierno orientado

por el mercado (Aguilar: 2006). Estos principios tuvieron también influencia en las reformas impulsadas por organismos como la OCDE a través del *Public Management Committee* (PUMA) que propone un sector público descentralizado y enfatizar el desempeño gubernamental.

Se impulsa la profesionalización a partir de la flexibilidad y la polifuncionalidad, todo ello con la idea de una modernización administrativa.

La competitividad y eficiencia en las organizaciones, el impacto de la globalización económica en el empleo, la prestación de servicios de calidad, la receptividad en la Administración Pública, las nuevas tecnologías, la sociedad del conocimiento, son algunos de los factores, que han sentado las bases para la conformación de cambios y transformaciones en la profesionalización del personal que forma parte de las Administraciones Públicas (Martínez, 2003:13).

México no fue ajeno a esta serie de reformas y desde la década de los ochenta inició su propio camino en ese sentido, y los gobernantes desde entonces han realizado acciones encaminadas a poner en marcha y fortalecer el modelo. Se inició con la reducción de empleados en el sector público y las privatizaciones en los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo; pero fue con el presidente Vicente Fox cuando la reforma cobra mayor fuerza con dos programas: Agenda de Buen Gobierno y el Servicio Profesional de Carrera: “Se incluye como insumo la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos mediante la incorporación del servicio profesional de carrera, a la vez que la propuesta incluye la posibilidad de tener estructuras flexibles y evaluación por resultados dentro de un clima creativo y de motivación” (Pardo, 2005b: 202).

Al adoptar estos principios México impulsa la profesionalización de los directivos o funcionarios públicos con las características mencionadas, centra su atención en este tipo de servidor público, del ámbito federal, aunque avanzando con lentitud en el ámbito estatal y mucho más lento en el municipal. En éste último es urgente el replanteamiento de la necesidad de profesionalizar a los funcionarios públicos directivos para establecer las bases de una administración municipal de calidad y calidez como derecho del ciudadano a ser atendido por un cuerpo directivo profesional, por una administración pública menos improvisada y contingencial pero más profesional, sistematizada y atinada en la elaboración e implementación de *policias* locales.

La profesionalización de los directivos administrativos estriba en el mérito para establecer igualdad de oportunidades y con eso reconocer el derecho a todos a participar en la administración pública, seleccionando al idóneo. De esta forma, el mérito y el desempeño se convierten en los referentes de permanencia y desarrollo en la administración municipal.

PROFESIONALIZACIÓN POLÍTICA

Como se ha podido observar hasta este momento, las posturas con respecto a la profesionalización se ciñen en el contexto de los funcionarios que dirigen administrativamente, a la vez que se destaca que la profesionalización, como categoría de análisis, está subrayando la condición de permanencia o dedicación.

La profesionalización de la administración pública estriba en “la permanencia de los cuadros del gobierno y de la administración pública en aquellas tareas que son de vital importancia para el conjunto de la sociedad” (Uvalle, 2002:

212). Esta es una característica *sine qua non* de la profesionalización, la dedicación es básica, equivale a lo sentenciado por Weber: “vivir de y para”.

Pero bien, una vez que se sabe que debe haber permanencia, la interrogante es dónde se necesita. Para lo que Ricardo Uvalle ayuda a dar respuesta al decir “Son los cuadros que tienen a su cargo el diseño e implementación de las políticas de gobierno, las cuales son importantes para la vida productiva de las que tienen nivel medio en términos directivo y operativo, son el corazón del proceso de las políticas y tienen ubicación estratégica en el sistema de las decisiones y acciones públicas” (Uvalle, 2002: 212). Ante esta precisión se desprende que el presidente municipal, en particular, y los políticos, en general, no están considerados en este nivel medio y operativo. Por lo tanto, es obligado disertar sobre la profesionalización de éstos en términos del lugar que en la vida política y pública desarrollan. Entonces, es pertinente abocar la conceptualización de la profesionalización de los políticos, en específico de los presidentes municipales.

Los políticos, por tanto, se profesionalizan al dedicar su tiempo y buena parte de la vida a la política. Es la primera condición que debe cumplirse para hablar de la profesionalización de los políticos. Es así que la política concreta la primera de las máximas weberianas de “vivir para ella”. La segunda máxima: “vivir de ella” se cumple cuando a la categoría de análisis se agrega la remuneración, es así que la profesionalización de la política implica, hasta este momento, dos condiciones: la dedicación y la remuneración. Además de éstas, se suman otras dos: la competencia en ciertas habilidades que debe tener el político para profesionalizar a la política y la competencia legal que estipule determinadas tareas en la práctica de la política.

Hasta el momento se cuenta con cuatro elementos que perfilan la profesionalización del político: dedicación, remuneración, competencia en habilidades y competencia legal que defina tareas. La primera de ellas, la dedicación tiene una connotación de intensidad y extensión. Aquella se refiere a la temporalidad que consume al individuo a diario, debe ser tal que se considere que es su principal actividad o la de tiempo completo. Mientras que la extensión en el tiempo significa la permanencia en la política, en la medida en que el individuo permanezca en la política es la misma en que de forma directa adquiere experiencia.

El político puede haber llegado a la política por compromiso, por principios o por intereses. Cualquiera de los motivos es válido, la circunstancia en términos de la profesionalización radica en la potencia de lograr aprendizajes que le otorguen experiencia que junto con la especialización que le dará la competencia en ciertas habilidades, harán del ejercicio de la política una tarea con características notables.

Las fuentes de capital para el político, considerando el análisis de Manuel Alcántara (2013), se pueden resumir en cinco: 1) formación política; 2) formación académica y profesional; 3) cuotas de popularidad; 4) legado familiar (herencia de contactos, símbolos, redes); y 5) renta económica suficiente. Un político que tenga alguno de estos capitales seguro que ingresa a la política, por lo general por medio del partido en el que empiezan su carrera y la adquisición de otros capitales. La catapulta del político es su paso por el partido político.

Manuel Alcántara (2013) precisa que, en términos de la democracia representativa los partidos políticos juegan un papel predominante para el reclutamiento y selección de los políticos, y son estas instituciones las que acomodan e

impulsan a los políticos, los que logran hacerse de los cargos a través del apoyo electoral alcanzado en una campaña. El tiempo dedicado a la política es un indicador de la profesionalización, dado que en ese lapso se favorecen acercamientos que redundan en la socialización del político. En consecuencia, hay políticos aficionados (amateur), políticos intermitentes y políticos de toda la vida.

Así, la profesionalización se está entendiendo como un proceso en el que una actividad de oficio se convierte en una profesión de vida, es decir, se ejerce de tiempo completo, se recibe remuneración, se aplica la vocación y conocimientos adquiridos o aprendidos durante la misma actividad.

La remuneración del político es uno de los incentivos que mueven la dedicación y la especialización. Hay otros incentivos, diversos, a partir de la gama amplia de intereses que tenga el individuo para incursionar en la política, desde los que tienen que ver con el bienestar general hasta los que se centran en la satisfacción personal.

Eduarne Uriarte (2010) define a la profesión con la composición de dos elementos, el empleo remunerado y los conocimientos o habilidades del campo en específico. La profesionalización la concibe sumando a estos elementos el de tiempo promedio de dedicación a la actividad y convertirla en la principal del individuo.

En cuanto a la competencia en habilidades del político refiere la necesidad de una especialización, de una formación académica adecuada que le haya otorgado conocimiento científico, teórico; pero su formación afín a la política no es suficiente, se requiere del manejo de habilidades procedimentales, persuasivos y de otro corte, mismos que en un capítulo posterior de este mismo libro se desarrollarán.

Los conocimientos técnicos especializados están dirigidos a cómo gestionar el poder, mismos

que no se adquieren en su totalidad en las aulas o en la formación académica.

En la política hay una diversidad de carreras técnicas y universitarias que ostentan los políticos. Es común encontrar que ellos mismos no reconozcan como su profesión a la política, se refieren a la adquirida en la escuela.

A diferencia de otras áreas de incidencia humana, a la política se puede ingresar con estudios afines y sin ellos, gozando con un capital antes mencionado y contando con algunos factores: ambición, vinculación con un partido, o capital político (Cabezas y Barragán, 2014).

Manuel Alcántara que ha centrado su atención sobre la profesionalización y la calidad de la política, considera que hay maneras de profesionalización ilegítima cuando se llega a la política por cuotas de los partidos o por el ascenso de los tecnócratas:

Si bajo la sombrilla de las cuotas pueden entrar en la política personas mediocres cuya principal virtud es la servil lealtad a quien les designó, el paradigma tecnocrático avala la excelencia de los expertos escogidos; sin embargo, los nuevos mandarines tensionan el carácter democrático del sistema político e introducen una variable más, poco sopesada hasta hoy, a la hora de analizar la calidad (Alcántara, 2013: 26).

Es espuria porque acceden a la política no por la vía de la voluntad popular, sino por otros méritos. Los políticos surgen de la sociedad y son producto cultural y social de ésta, así sus actitudes y conductas son reflejo de la construcción social elaborada en el seno del entorno de donde surgieron.

El político se desenvuelve, primero en una arena de adhesión y promoción de voluntades, de campaña, de elecciones. Luego, el segundo escenario está en el ejercicio del cargo donde las

habilidades exigidas son otras. En consecuencia, el político profesional es amalgama de estas arenas.

El proceso de profesionalización (Uriarte, 2010) estriba en cuatro factores: 1) la dificultad para que el político regrese al ejercicio de la profesión de partida; 2) la exigencia de especialización de la política; 3) la falta de nuevos candidatos temporales; 4) el impulso de las motivaciones: servicio a la sociedad, compromisos con una ideas, el cambio social, tradición familiar, entre otros. Este último factor, el de las motivaciones, es analizado por Edurne Uriarte (2000) con bastante profundidad e ilustración.

Estos factores inducen al político a dedicarse a la política, con ello logra la especialización y se convence de que su servicio y compromiso son de valía, además de que, como se ha mencionado, el ámbito político ha sido un contexto familiar por venir de ambientes de socialización que le son comunes.

La profesionalización del político municipal se vería impulsada si se favorecen los debates entre los candidatos con el propósito de que el electorado tenga conocimiento de las capacidades de cada uno de los elegibles. Esos debates deben ser públicos y publicados, de eso la autoridad electoral tendría responsabilidad.

El desarrollo del liderazgo es también una estrategia que favorece el proceso de profesionalización al fomentar e instrumentar innovaciones en el ejercicio del gobierno que redunden en mejoría de las condiciones de vida.

Un político, una vez que está en funciones de gobierno, puede impulsar su profesionalización y el de la política, al contar con especialistas y expertos como integrantes de su staff o equipo de asesores. Esta alternativa garantiza que la toma de decisiones esté mejor diagnosticada y proyectada, por lo que puede producir la recuperación de la confianza ciudadana en la política.

CONSIDERACIONES FINALES

La profesionalización es diferente al servicio civil de carrera. La primera, se refiere a las aptitudes y evaluación continua que debe tener un trabajador que se dedica a la función pública, el segundo tiene que ver con la permanencia, protección y desarrollo de los servidores públicos en sus puestos de trabajo. Nuestro país tiene una larga tradición en la búsqueda de una mejor atención hacia el ciudadano desde el gobierno, pero no es sino hasta el nuevo milenio, en el marco de la alternancia política, cuando se materializa de manera más profunda con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Es la Nueva Gestión Pública el marco teórico referencial de esta nueva tendencia mundial y una respuesta a la crisis fiscal en el modelo del Estado de bienestar,

La Nueva Gestión Pública es impulsada desde los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), pone énfasis en flexibilizar los procesos y las estructuras de los gobiernos, así como atraer las prácticas de la iniciativa privada tales como la competencia y calidad hacia el sector público. Se tiene la intención de un manejo más transparente de los recursos, con mayor eficiencia y eficacia, al tiempo que se pretende recuperar la legitimidad perdida frente a la ciudadanía por parte del gobierno.

En México, es a nivel Federal donde se encuentran los más visibles esfuerzos para la profesionalización, pero también un enorme déficit al respecto en el nivel de gobierno estatal y municipal. Hay una creciente preocupación por la situación de los presidentes municipales respecto a los resultados que deben brindar frente a la sociedad y por la necesidad de impulsar su profesionalización, pues es en este nivel donde

el ciudadano tiene el contacto inmediato con el gobierno y la administración pública. Pero los presidentes municipales son políticos más que burócratas, por lo tanto su profesionalización está sugerida en esa arena y no en la de éstos. En esta tesitura, el cargo de presidente municipal responde a la lógica de selección y reclutamiento de los partidos políticos y de los electores, en estas circunstancias, los méritos son calificados por ellos y no por los principios de eficacia y eficiencia para el desempeño.

Sin embargo, es de destacar que el cargo de presidente municipal debe estar ocupado, entonces, por un político que sea profesional y no que ahí inicie su proceso de profesionalización. El gobierno local requiere especialización y experiencia en la política, no improvisación ni periodo de aprendizaje como parte del mismo ejercicio gubernamental.

Un presidente municipal profesional es aquel que llega a ejercer el cargo una vez que ha hecho carrera en la política, pero no sólo en la de partido, sino también es necesaria su inclusión en la arena política del gobierno, tal vez en ejercicio de la representación política con el cargo de regidor o síndico. Ahí ha hecho carrera y su especialización en el gobierno municipal le permite contar con la experiencia necesaria para dirigir los destinos de una comunidad de forma acertada y con menor costo dado que su aprendizaje ha sido acumulado en el ejercicio edilicio. No obstante, puede auxiliarse de un equipo de asesores expertos y especialistas tanto en política como en administración para que coayuden en la preparación de la toma de decisiones.

De igual manera un presidente que cuenta con experiencia administrativa en la administración pública municipal tiene mayor cotización en su profesionalización dado que posee los

conocimientos teóricos y empíricos que le facilitan la gestión y toma de decisiones.

Un presidente municipal que cuenta con un perfil profesional académico de nivel superior está preparado y sensibilizado para comprender de mejor manera a sus semejantes. Le facilitará la interpretación de necesidades y tiene en su haber elementos y técnicas para la conducción del gobierno y la administración. Esto implica facilidad para el trato y las relaciones interpersonales, criterio desarrollado, aptitud y actitud de líder. Más aún, si su preparación académica se ubica en el campo de las ciencias sociales o las humanidades.

Un alcalde que proviene de ambientes familiares, de amistades o de socialización en general que favorecieron la política, tiene en su haber pasión por la política, lectura hecha y comprensiones avanzadas. Sus relaciones políticas le favorecen a la gestión y al desempeño.

Entonces, el perfil del presidente municipal es amplio y compuesto de varias aristas no sólo la académica, sino también la política y tal vez esta sea la más determinante para el desempeño en el cargo. Claro está, un buen desempeño gubernamental se sustenta en buena medida en el equipo de trabajo que se forme y en la forma de coordinar los esfuerzos de este. Nuevamente estas capacidades se encuentran en el presidente municipal que se ha profesionalizado como político.

REFERENCIAS

1. Acosta Romero, Miguel (1990), *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa
2. Acosta Romero, Miguel (1995), *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, F.C.E.
4. Alcántara Sáez, Manuel (2013), "De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público", en *Perfiles latinoamericanos*, v. 21, núm. 41, enero-junio, pp. 19-44.
5. Bozeman, Barry (Coord.) (1998), *La Gestión Pública*, su situación actual, México, F. C. E.
6. Cabezas Rincón, Lina y Mélaney Barragán (2014), "Repensando la profesionalización de los políticos", en *Iberoamericana*, v. XIV, núm. 54, pp. 164-168.
7. Cejudo, Guillermo M. (2011), *Nueva gestión pública*, México, Siglo XXI.
8. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857* (2016 [1917]), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultado el 09 de septiembre de 2016.
9. Fraga, Gabino (1986), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
10. González Uribe, Héctor (2010), *Teoría Política*, México, Porrúa.
11. Guerrero Orozco, Omar (2003), *La Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM.
12. Guerrero Orozco, Omar (2004), *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara.
13. Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio Público de Carrera*, México, Porrúa.
14. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (2006 [2003]), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>, consultado el 25 de agosto de 2014.
15. Martínez Cabañas, Gustavo (1995), *La administración Estatal y Municipal en México*. México, INAP.

16. Martínez Puón, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México: Dilemas y perspectivas*, México, INAP.
17. Martínez Puón, Rafael (2006), “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, en *Gestión y Política Pública*, v. XV, núm. 2, junio-diciembre, pp. 457-483.
18. Mora, José María Luis (1827), *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*, Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/discurso%20sobre%20los%20perniciosos%20efectos%20de%20la%20empleomana.pdf>, consultado el 30 de agosto de 2014.
19. Morales Y Gómez, Juan Miguel (2009), *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados/UAEM/ IAPEM.
20. Pardo López, María del Carmen (2005a), “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, v. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 599-634, México, El Colegio de México.
21. Pardo López, María del Carmen (2005b), “Propuesta del Gobierno Fox para Reformar la Administración Pública”, en Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, México, IAPEM.
22. *Reglamento Interno del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México* (2007), disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPE.pdf, consultado el 26 de agosto de 2014.
23. Secretaría de la Función Pública, (2014), Modelo Weberiano, s/f, disponible en www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/capacidades/ModeloWeberiano.doc, consultado el 25 de agosto de 2014.
24. Serrra Rojas, Andrés (1998), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
25. Uriarte, Edurne (2000), “La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, octubre, pp. 97-124.
26. Uriarte, Edurne (2010), *Introducción a la ciencia política, la política en las sociedades democráticas*, España, Tecnos.
27. Uvalle Berrones, Ricardo (2002), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés editores.
28. Uvalle Berrones, Ricardo (2005), *La transformación procedimental y democrática de la administración Pública*, México, IAPEM.
29. Weber, Max (1996), *Economía y Sociedad*, México, Porrúa.