

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

THE STRATEGIC MANAGEMENT OF THE HUMAN RESOURCES IN PUBLIC ADMINISTRATIONS: PROFESSIONALIZATION OF THE PUBLIC SERVER

Artículo Científico Recibido: 29 de abril de 2018 Aceptado: 30 de junio de 2018

Edith Villarreal Ugarte¹
edithvillarrealu@hotmail.com

RESUMEN: La modificación en el pensamiento y en el comportamiento de las personas y las organizaciones representa un gran desafío para las organizaciones públicas. Por un lado deben enfrentarse a una sociedad demandante que cuestiona y exige y por otra parte ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a una espiral de cambios en todos los contextos. Este escenario requiere de esquemas de profesionalización que no solo se limite a fortalecer las funciones técnicas y administrativas, sino que involucre la dimensión del SER HUMANO, que conjugue una mezcla armónica entre la persona-puesto-competencias necesarias. El presente documento tiene por objetivo ubicar el paradigma de la profesionalización del servidor público como parte de la gestión estratégica de los recursos humanos en las administraciones públicas, se hace un recuento histórico y una definición de conceptos, iniciando con entender el rol del Estado y su burocracia.

ABSTRACT: The thought and behavior modification of people and organizations represents a big challenge for public organizations because they need to face a demanding society that questions and at the same time be flexible to adapt to permanent changes in every context. This scenery requires professionalization schemes that not only limits to strengthen the technique and managing functions, but to involve the human being dimension, that combines a mixture between the needed people, position and competences. The objective of the document is to find the public server professionalized model as part of the strategic management of the human resources in the public administrations, by creating a historic resume and a concept definitions, and understanding the estate role and its bureaucracy.

¹ Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C.; servidora pública de profesión y vocación, a lo largo de dieciocho años ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública, especialmente relacionados con la atención a la ciudadanía y el diseño e implementación de programas formativos dirigidos a servidoras y servidores públicos.

PALABRAS CLAVES: profesionalización, estado, burocracia, gestión de recursos humanos, competencias.

KEYWORDS: professionalization, estate, bureaucracy, human resources management, competences.

SUMARIO: Antecedentes, 1. Paradigma de la profesionalización: Definición de conceptos, 2. Modernización y Cultura Administrativa, 3. En manos de los Servidores Públicos, 4. Recorrido Histórico: La Burocracia y su Recurso Humano, 5. La profesionalización en el contexto internacional. 6. Méxicoo esfuerzos encontrados. 7. De la Administración a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos. Conclusiones. Bibliografía.

Antecedentes

Estamos siendo testigos de cambios vertiginosos en todas las esferas llámese sociales, económicas, culturales y políticas creando mutaciones en el pensamiento social y con ello se generan cambios en la manera de hacer las cosas y solo sobreviven los que reaccionen de forma rápida y adecuada a las condiciones cambiantes y conviertan los desafíos en oportunidades. Este escenario, conlleva hacer ajustes en todos los ámbitos de las organizaciones trastocando las estructuras, los procedimientos, las políticas y marcos normativos para hacer uso de los recursos disponibles y responder con eficacia y eficiencia. Desaprender para aprender, aprender a aprender, desvalorar para valorar, son corrientes imperantes en este remolino tendencial donde la flexibilidad, la adaptación, la innovación y la creatividad juegan un papel preponderante en los procesos de cambio y son las personas las únicas que pueden crear, innovar y generar cambios.

Hoy en día, la competitividad de las organizaciones tanto públicas como privadas estriba en el desarrollo del recurso humano, en potencializar las habilidades y competencias de las personas que en ellas laboran, por qué más allá de los recursos materiales, los recursos financieros y tecnológicos la ventaja se finca en la actitud y en la aptitud de sus recursos humanos, lo que lo convierte en el capital más importante de cualquier organización. A partir de la década de los 80's el escenario mundial ha sido influido por la globalización, la comunicación, el mercado, las tecnologías, las políticas neoliberales; conduciendo a una modificación en el pensamiento y en el comportamiento (Siliceo, 2004) así como en la integración de las organizaciones y las personas. Estos hechos han representado un gran desafío para las

organizaciones públicas, por un lado deben enfrentarse a una sociedad demandante que cuestiona y exige y por otra parte ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a una espiral de cambios en todos los contextos tanto social, político, tecnológico y económico. En consecuencia el Estado tiene la responsabilidad de introducir a los mejores hombres y mujeres para ocupar los puestos de las multidisciplinas que integran las administraciones públicas. Es aquí donde los Recursos Humanos toman una relevancia estratégica sin precedentes en la esfera pública. El Estado para cumplir con los mandatos constitucionales debe implementar mecanismos de profesionalización de los servidores públicos que en palabras de Omar Guerrero (Guerrero, 1988):

“es la vía político administrativa que fortalece el servicio público como una institución del Estado”.

En este contexto el problema central de las áreas de recursos humanos en las administraciones públicas es precisamente la limitada gestión que se realiza, reducida al trámite de nómina y cálculo de prestaciones sociales, con nulos procedimientos de selección e ingreso de los servidores públicos quienes ingresan al servicio público como moneda de cambio por favores políticos, compadrazgos, clientelismo carentes de vocación de servicio y con una confianza dirigida a quién los ungió con su recomendación y no a la sociedad que en el derecho constitucional que le asiste elige a sus representantes; esta alteración en las lealtades ha sido la causa principal del tejido de prácticas de corrupción y una cultura caracterizada por la falta de compromisos y excesos de confianza de los servidores públicos que convierten en patrimonio personal los recursos del erario.

El desafío de las organizaciones públicas radica en transformar las estructuras, los procedimientos, los perfiles de puestos y el comportamiento de las personas soportados sobre la demanda ciudadana, es decir generar una nueva cultura donde la vocación de servicio, la mejora continua, la inclusión, el respeto a los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas sean los baluartes que rijan el quehacer gubernamental y para ello se requiere de la instrumentación de esquemas de profesionalización que contemplen la capacitación y formación con amplio espectro, que no solo se limite a fortalecer las funciones técnicas y administrativas, sino que involucre la dimensión del SER HUMANO como plataforma insoslayable, para que este proceso evolutivo de transformación penetre hasta los últimos rincones de la administración pública de tal forma que se conjugue una mezcla armónica persona-puesto-competencias necesarias.

El presente documento tiene por objetivo ubicar el paradigma de la profesionalización del servidor público como parte de la gestión estratégica de los recursos humanos en las administraciones públicas, se hace un recuento histórico y una definición de conceptos, iniciando con entender el rol del Estado y su burocracia. Para ello, las contribuciones de Omar Guerrero² en el campo de la ciencia administrativa son la guía sobre las que se enlistan acontecimientos particulares, escuelas de formación de países pioneros en dicho campo.

1. Paradigma de la profesionalización: Definición de conceptos.

El Estado se define como una comunidad social con rasgos característicos propios: territorio, población, gobierno y un marco jurídico. La Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado atinadamente lo define como:

*"El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales."*³

El Estado a través del gobierno debe procurar el estado de derecho, ejecutando las acciones que favorezcan el bien común para lograr una convivencia armónica, garantizar seguridad, estabilidad, paz social, bienestar integral, desarrollo sostenido y sustentable a lo que Bonnin en 1808 llamó el "*pacto social*".⁴ Juan Enrique Von Justi pensador de gran renombre en la ciencia administrativa definió en 1755 el concepto de Estado:

"Una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y de ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo el poder supremo, promover la felicidad". Von Justi 1755

El cambio en los diferentes contexto de la historia ha obligado al Estado a desarrollar atributos como la flexibilidad y la adaptabilidad para ajustarse a las exigencias de un mundo globalizado, aunado a la nueva concepción de la sociedad que cuestiona, evalúa y legitima la acción de gobierno y en esa sintonía, la

² Omar Guerrero es doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor de carrera de la misma institución e investigador nacional nivel III. Dirigió la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (1980-1982) y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado al que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del que es miembro desde 1980; y de su Consejo Directivo (1997-2002). Asimismo, es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir de 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006.

³ IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública y Reforma del Estado celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, 2002.

⁴ Bonnin pensador progresista, nació en 1772 en la ciudad de París, Francia, ejerció la administración pública como funcionario, no se conoce la fecha de su muerte. Información tomada de Guerrero, Omar, Principios de Administración Pública Charles-Jean Bonnin, Compilación y estudio Introductorio. Fondo de Cultura Económica, México 2010.

administración pública imperiosamente debe someterse a esquemas de profesionalización que fortalezcan las competencias de los servidores públicos, que además promueva una cultura fundamentada en principios de ética, lealtad, honradez y responsabilidad administrativa.

A razón de Aguilar Villanueva, (Aguilar L. F., 2003) Los ciudadanos, *"demandan en uso de sus derechos y obligaciones, estándares más altos en la calidad y la eficiencia de los mismos"*

En este sentido el problema radica en crear los mecanismos idóneos para fortalecer las habilidades, capacidades, actitudes y aptitudes de los servidores públicos que integran la pirámide organizacional, tanto de base como de confianza para convertirlos en agentes de cambio que contribuyan a la legitimidad y sean un reflejo de la capacidad del gobierno fomentando la transparencia y la rendición de cuentas, así como la incorporación del potencial de las nuevas tecnologías en la modernización de los procesos del gobierno.

La Administración Pública del poder ejecutivo representa el contacto directo de los ciudadanos con el poder político que gobierna a través de las instituciones y los servidores públicos. Vamos a partir de la definición que magistralmente hiciera Charles Jean Bonnin en 1809 afirmando que:

"la administración pública es la autoridad común que dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos, así como sobre las personas, los bienes y las acciones como interesantes al orden público"

Los gobiernos requieren de organización y administración, estructuras y procedimientos, marcos normativos, así también de las personas que tomen decisiones, ejecuten y supervisen influidos por una cultura que subjetivamente se refleja en el quehacer gubernamental; al conjuntar estos elementos es posible adentrarnos al mundo de la burocracia. La burocracia tiene por objeto mantener la neutralidad para que las demandas de los gobernados se atiendan en el marco de las intenciones políticas, con pleno respeto a la ley de la cual emanan sus atribuciones. Siguiendo el contexto histórico en el siglo XX Max Weber presenta su teoría racional de la burocracia dando orden y racionalidad a la Administración Pública, definiendo las relaciones de poder y mando, estructuras y procedimientos en función al logro de los objetivos, se definen puestos caracterizados por la impersonalidad, concibiendo a los servidores públicos como seres inanimados los cuales solo responden a estímulos económicos (Weber, 2000)

“la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables”.

Jorge Fernández (Fernández Ruíz, 1982) señala que la burocracia es un producto social resultado de la convivencia humana y debe estudiarse desde una perspectiva multidisciplinaria para explicar la razón, el comportamiento y la función que desempeña como representante del Estado. Gutiérrez Muñoz en su libro *La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública*; señala un concepto interesante: (Gutiérrez Muñoz, 2011)

“La burocracia sigue siendo un tema actual de análisis, que se refiere en general al desempeño que tienen los Estados actuales, para producir una serie de bienes y servicios. La burocracia se concibe como la estructura administrativa de dichos Estados, es la encargada de gestionar o de producir los productos que la sociedad espera le sean proporcionados a cambio de los impuestos que le impone el imperio de la Ley”.

En esta relación de conceptos podemos discernir que la profesionalización toma relevancia, como parte vital de la burocracia para hacer frente al objeto del Estado.

2. Modernización y Cultura Administrativa

Se cita a Castelazo (Castelazo, 2012)

“Nos referimos a la “modernización” como el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades”.

Castelazo considera que la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y la modernidad como tal son los cuatro elementos que coadyuvan en los procesos de modernización. La modernización es un nicho de oportunidad para promover cambios y fomentar la generación de políticas públicas para que el Estado cumpla con su función. La modernidad y la profesionalización del recurso humano se conjugan para formar una nueva cultura dentro de las organizaciones que integran la Administración Pública. Se trata de programas de capacitación y formación que respondan a la conjunción de los retos políticos y los anhelos de la ciudadanía. Ahora bien, la cultura en las organizaciones públicas es un elemento que condiciona el buen desempeño, se trata de una carga ideológica, un conjunto de rituales, modos de vida, costumbres que influyen en la actuación de las personas y se plasma en el quehacer gubernamental. Se alude a Guerrero:

"en administración pública la cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, como se plasma en sus instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y en su práctica" (Guerrero, 1988).

Con la profesionalización, la cultura puede ser moldeable y perfectible, influye en las actitudes de las personas, interioriza nuevos conceptos, comportamientos y diferentes maneras de percibir y hacer las cosas con enfoque humano e incluyente interiorizando en el Ser para que positivamente actúen de manera proactiva en el proceso de modernización.

Una vez que se ha comprendido el importante papel de la profesionalización en la administración pública y se cree oportuno citar a Mauricio Merino, quién atinadamente define a la profesionalización como (Merino Mauricio, 2006):

"la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que han sido asignadas de manera estable".

3. En manos de los servidores públicos

Los servidores públicos refiere al conjunto de personas hombres y mujeres que realizan tareas multidisciplinarias a través de las cuales el Estado brinda servicios a los ciudadanos, debiéndose distinguir por su vocación de servicio, contar con conocimientos, experiencia, competencias y actitudes para un desempeño con altos estándares de eficacia y eficiencia en el encargo que le corresponde, ya sea de nivel mando superior, mando medio u operativos. Los servidores públicos se clasifican en trabajadores de base o confianza, los primeros son inamovibles, gozan de prestaciones, permanencia, estabilidad, mientras que los empleados de confianza o libre designación ingresan por recomendaciones y pago de canonjías lo que vuelve vulnerable a la administración pública. Al respecto Weber es muy claro y preciso al afirmar la conveniencia de la profesionalización para la ocupación de un puesto:

"La ocupación de un cargo es una "profesión". Esto es obvio, primero, en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo".

Los servidores públicos están normados por el régimen de la función pública, independientemente del lugar que ocupen en la jerarquía organizativa están regulados por un marco normativo que rige su esfera de competencias; en palabras de Omar Guerrero el servidor público: (Guerrero, 1998)

"es aquel que independiente de la denominación,.....esta normado por un régimen de función pública.....y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado" .

Uno de los aspectos que ha afectado negativamente a las administraciones públicas es el conocido "sistema de botín" donde sin mérito alguno se asignan puestos a discreción de favores políticos. Práctica que permanece hasta nuestros días, los altos mandos o también llamados puestos de asignación política ingresan sin conocimientos en la ciencia administrativa, toman decisiones al arbitrio para favorecer a intereses de grupo. La realidad de los empleados de base no es muy diferente, en su mayoría aprenden de manera empírica sin la formalidad de una capacitación a doc a las necesidades de los puestos. Una vez ubicado el problema y sus componentes, a continuación vamos a ubicar la complejidad de las administraciones públicas y los recursos humanos en el contexto histórico y conocer la importancia que se le ha brindado en el tiempo y en diferentes latitudes.

4. Recorrido Histórico: La Burocracia y su Recurso Humano⁵

La organización burocrática tiene sus orígenes en el antiguo Egipto (2900-2475 a.C), donde existía una estructura administrativa, jerarquía y escuelas de instrucción para servidores públicos, para el siglo V a.C. en la antigua Grecia los puestos públicos eran considerados honoríficos, gratuitos, y temporales, no existía el recurso de reelección, ocupaban cargos desprovistos de una formación previa. La experiencia no era considerada como prioridad. En el caso de China (980-1080) contaban con un sistema con reglas estrictas para el ascenso burocrático basado en méritos. Se mantenía un perfeccionamiento educativo de la burocracia, a través de técnicas metódicas de administración de personal. El sistema de recomendación de personal estaba asociado a la responsabilidad de vigilar que el recomendado tuviera un buen desempeño, pioneros en la se instauran los exámenes públicos competitivos para acceso al funcionariado superior. Ya en el siglo IV en Roma surge el interés por hacer una carrera administrativa y obtener honores, prestigio social y posiciones. Con el arribo de la Edad Media en el siglo V-XV los grandes feudos carecían de una burocracia administrativa y la administración tenía insuficiencias técnicas. En el siglo XVI aparece el Estado Moderno con la centralización del poder y la organización formal del funcionariado, se fijan entonces instancias de poder y autoridad.

⁵ Recorrido histórico fundamentado en los apuntes de Omar Guerrero (Guerrero, Principios de Administración Pública, 2007)

Una de las etapas de la historia de la burocracia que ha dejado una huella, es sin duda el florecimiento del Estado Absolutista con la corriente cameralista prusiana y la ciencia administrativa al servicio del monarca, el funcionario se caracterizaban por ser burgués, honrado, leal y activo. Se transitó del arte del gobierno a la Ciencia del Estado. El funcionariado aristócrata es sustituido con la aparición de la clase media, se exige que los funcionarios tengan conocimientos de política, economía y comercio.

Con el ocaso del Absolutismo, el Rey se convierte en servidor del pueblo y florece el liberalismo (XIX) concibiendo la soberanía encarnada en el pueblo, perfeccionando la administración especializada relativa a la Hacienda, la Justicia, la Defensa y los Asuntos Exteriores, por lo que el mérito se enaltece como principio de igualdad de oportunidades para ocupar un cargo público.

Entrados en el siglo XX Max Weber revoluciona el pensamiento administrativo con la Teoría Clásica de la Burocracia imperante hasta nuestros días tanto en organizaciones públicas como privadas, se distingue por el modelo racional y sus tres tipos de dominación: Tradicional, Racional y Carismático. Su teoría se caracteriza por el orden y la racionalidad se definen objetivos claros, jerarquía, cadenas de mando y control, clasificación de puestos, sistema de retribuciones, carrera de ascensos, rigurosa disciplina y vigilancia y capacitación constante. En la década de los 40's después de las guerras mundiales que dejaron al mundo sumido en el desconcierto y el temor; florece el Estado Benefactor proveyendo de bienestar y seguridad a los ciudadanos, este modelo fue insostenible y en los años 80's ante los cambios en el pensamiento social, el mercado regulador y la incorporación de las teorías humano relacionistas surge la Nueva Gestión Pública con la introducción de enfoque de eficiencia, eficacia y mejora continua, nace la noción de cliente-ciudadano lo que implicó priorizar la gestión de los recursos humanos como el área estratégica que conduce el capital más valioso de las organizaciones.

Este breve recorrido histórico da muestra de cómo el Estado ha sufrido transformaciones que se ven reflejadas en la manera en que las instituciones y su burocracia se organizan y con ello la forma de percibir al recurso humano.

5. La profesionalización en el contexto internacional

Países como Francia, Alemania y Reino Unido conforman cuerpos burocráticos de servidores públicos que ingresan a la función pública después de años de preparación académica, servidores públicos formados y capacitados en las escuelas y en la propia administración pública, con experiencia adquirida mediante períodos

prolongados como meritorios, sujetos a concursos de oposición con evaluaciones rigurosas; lo que blinda a la Administración Pública de los cambios políticos. Alemania es un vivo ejemplo: el proceso de formación tiene una duración de 66 meses es decir 5 años, existen cuatro carreras de grupo las cuales exigen estudios previos: Servicio superior / Hoherer Dienst / requiere mínimo 3 años de universidad, Servicio ejecutivo / Gehobener Dienst, Servicio de Oficina / Mittlerer Dienst, Servicio Básico / Einfacher Dienst. A partir de 1952 se aplica el Examen de Estado para calificar los estudios universitarios y posteriormente se califica el servicio en diversos órganos.⁶ En el caso de Francia para ingresar a la Función Pública, los interesados realizan concursos de oposiciones libres, por antigüedad y formación donde se privilegia el mérito. Así también, los servidores públicos con más de ocho años en puestos municipales, consejos regionales ascienden mediante la selección que realiza la Escuela Nacional de Administración (ENA).

El sistema de méritos democratiza el servicio público, cualquier persona puede ingresar, mediante la demostración de sus habilidades, destrezas y competencias. En el caso del Reino Unido incursionó en la India implementando a manera de prueba un sistema de profesionalización, los resultados obtenidos son la base del gran sistema que impera en el Reino Unido donde realizan estudios de diagnóstico y adoptan en la práctica las propuestas derivadas de los estudios, que no solo dejan ver las imperfecciones del servicio público sino que proponen reformas del servicio civil como es el caso de la configuración de los servidores públicos en cuerpos de funcionarios o clases. En el caso del Cuerpo General su reclutamiento se hace cumpliendo con una preparación genérica y el Cuerpo de Especialistas, como su nombre los indica requieren de preparación especial. Cada Cuerpo está compuesto por clases, los Cuerpos Generales están integrados por la clase administrativa, ejecutiva, oficinista, mecanógrafos, adjuntos, ordenanzas, servicio general de limpieza prácticamente toda la pirámide organizacional. La gestión de ingreso la realiza la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil, encargada de garantizar que las vacantes se asignen con transparencia y equidad mediante concursos públicos y abiertos, en primera instancia se incorpora en la administración pública a ciudadanos con cualidades personales y una cultura amplia, restando importancia a la especialización ya que se adquiere por medio de la práctica del oficio y cursos especiales, así también se requiere enseñanza universitaria, aplicación de exámenes, entrevista de personalidad.

⁶ Publicación de Hintse, Otto, "El estamento de los funcionarios, Historia de las formas políticas". Revista de Occidente, Madrid, 1996. p.224, citado en Omar, Guerrero, en *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Análisis y Comentarios*. 1ra. ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

A partir de los años noventa se amplía el perfil de los aspirantes y se complementa con actitudes de liderazgo, innovación y cambio, habilidades de trabajo en equipo y actuación en escenarios contrarios. (Guerrero, 2003)

6. México esfuerzos encontrados

El caso de México es muy singular, bajo el dominio de los españoles la Reforma Borbónica (1765-1821) instituye un sistema civil de acceso, permanencia, promoción permanente para los servidores públicos, se crea el Monte Pío y su sistema de pensiones para el retiro digno, las habilidades y virtudes éticas eran estimadas para la ocupación de un cargo. Después de la consumación de la independencia, los grupos de poder buscan encabezar el gobierno y con ellos los puestos eran ocupados por aliados políticos extinguiéndose el servicio civil instituido por el Virreinato. En 1833 el Poder Legislativo otorga al titular del Poder Ejecutivo la facultad de nombrar y remover al funcionariado refiere Guerrero: (Guerrero, 1993)

“surgió, pues, un sistema de botín nutrido por tres causas tributarios: el aspirantismo, la parcialidad y la empleomanía”

En su libro “El Funcionario, el Diplomático y el Juez” Guerrero alude magistralmente a una frase de Salvador Alvarado (1920):

“No puede ser mayor la desorganización administrativa de mi país. Cubiertos los empleos desde ministro hasta barrendero, sin más requisito que la adhesión ilimitada al presidente a sus favoritos, para nada hacen falta conocimientos, aptitudes ni honradez”

El período de la Reforma 1854-1874, estableció nuevas reglas de actuación institucional, haciendo las instituciones eficientes y equitativas, el Presidente Benito Juárez García al cargo del gobierno liberal denota un cambio de mentalidad y postura respecto al servidor público:

“El primer gobernante de una sociedad no debe tener más bandera que la ley; la felicidad común debe ser su norte, e iguales los hombres ante su presencia, como lo son ante la ley; sólo debe distinguir al mérito y a la virtud para recompensarlos; al vicio y al crimen para procurar su castigo”.

Saber leer, escribir, gramática y conocimientos de derecho eran exigencias para el desempeño, así como también se inicia con los primeros intentos de clasificación de puestos. Con la promulgación de la Constitución de 1917, se constituyen nuevas atribuciones del Estado, la fuerza del Estado recaía en presidente de la república se crearon nuevas instituciones, se diversificaron atributos, facultades y funciones se incrementó el número de dependencias, órganos y organismos, se

continúa con las prácticas de compadrazgo y prebendas políticas para ingresar al servicio público sin mecanismos de profesionalización. La Constitución en su artículo 123 no considero la relación jurídica de los servidores públicos con su patrón que es el Estado; por lo que en 1960 se agrega el apartado B del artículo 123. A partir de entonces a la fechas se han implementados políticas entorno a la profesionalización del servidor público, organismos internacionales como la OCDE y el BID⁷ han realizado recomendaciones entorno a la gestión estratégica de recursos humanos y su profesionalización y así en el año 2003 se implementa el Servicio Profesional de Carrera en el Gobierno Federal, logro que no ha podido cristalizarse en las entidades federativas del país. En su mayoría, los estados capacitan sobre la base de un catálogo de cursos, sin contar con procedimientos de reclutamiento y selección con catálogos de puestos que no reflejan las necesidades de los procedimientos.

Como se mencionó anteriormente la historia es un retrato del cambio de pensamiento, la transformación de las instituciones y los ajustes en los marcos normativos. Entonces podemos entender que la profesionalización aplicada a los recursos humanos de las administraciones públicas, es el único camino que puede generar transformaciones al interior de los servidores públicos, tanto en la manera de hacer y concebir los asuntos de gobierno.

El fenómeno de la profesionalización del servidor público es una condición para fortalecer las actitudes, comportamientos, capacidades administrativas, técnicas y profesionales de los servidores públicos, desde una perspectiva integral de la gestión estratégica de los recursos humanos.

7. De la Administración a la Gestión Estratégica Recurso Humanos

A través de la historia las personas y su relación con las organizaciones ha cambiado. En la Administración Pública han persistido modelos burocráticos de gestión que no han considerado la importancia del factor humano lo que ha paralizado el proceso de cambio de las estructuras organizativas del Estado y la manera en que organizan el trabajo, en decremento de las propias instituciones. Hoy en día, no se puede concebir una organización sin la presencia medular del factor humano, de ubicarse como una herramienta pasiva y dependiente dentro del sistema productivo (organización científica del trabajo) (Chiavenato Idalberto, 2006), a

⁷ OCDE: Organización para el Desarrollo Económico, <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>, BID Banco Interamericano de Desarrollo. <http://webpoc.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

considerarse como un activo estratégico sustento de la ventaja competitiva de la organización. El recurso humano es el único recurso vivo y dinámico de la organización; aportan a las organizaciones sus habilidades, conocimientos, actitudes, percepciones constituyen un importante activo estratégico de la empresa. Desde la perspectiva de Longo (Longo, Mérito y Flexibilidad, 2004) la tendencia a maximizar la función de Recursos Humanos, obedece a cambios en el entorno, un incremento en la cualificación de las personas derivado de nuevas exigencias técnicas, la creciente especialización de las áreas de recursos humanos que conecten las políticas de recursos humanos con la visión estratégica de la organización. Chiavenato (Chiavenato, 2006) señala que el recurso humano refiere a las personas que ingresan, permanecen y participan en la organización, realizan tareas diversas y se ubican por niveles jerárquicos.

Los orígenes primigenios de los Recursos Humanos se remontan a los inicios del siglo XX como una instancia intermediaria para aminorar los conflictos entre la organización y las personas. Para 1950 se le nombró Administración de Personal, su función era dirimir las problemáticas de relacionadas con el personal de acuerdo con la legislación laboral vigente, se considera a las personas como ser racional dirigido a la producción. En 1960, las personas pasan a ser capital vivo e inteligente. Con la aparición de las Teorías de las Relaciones Humanas en 1970 surgió el concepto de Recursos Humanos como un área central de Administración de Recursos Humanos, de 1980 a 1990 se le denominó período de cambio, a mediados de los 90's aparece el período estratégico; se considera a las personas capaces de evolucionar, posteriormente surge al gestión por competencias y la gestión del talento humano incorporándose el conocimiento.

Según Chiavenato, la gestión de recursos humanos con enfoque sistémico está conformada por cinco subsistemas a saber: Subsistema de Integración relacionada con la planeación, reclutamiento y selección de personal, Subsistema de organización y empleo de los recursos humanos, Subsistema de retención de recursos humanos, Subsistema de auditoría de recursos humanos, formando un sistema "*mediante el cual las personas son captadas y atraídas, integradas a sus tareas, retenidas en la organización, desarrolladas y evaluadas por la organización*".

En el campo de la Administración Pública, las políticas públicas se traducen en objetivos, metas y resultados concretos requiriendo de personal capacitado para ejecutarlo, y es ahí donde cobra importancia la Gestión Estratégica de Recursos Humanos cuyas funciones tienen que ver con la planeación de las necesidades de

personal en cantidad, calidad, atributos (el qué), la organización de acuerdo a los perfiles de puestos los cuales están asociados a las estructuras (el donde), la implantación a los procedimientos (el cómo) y control (como se está haciendo), en este sentido cobra importancia el dotarlos de conocimientos, fortalecer sus habilidades y sistematizar opciones de desarrollo y ascenso en el contexto general de la pirámide organizacional de la Administración Pública dada la participación de todas y todos los servidores públicos en el proceso de implementación de políticas públicas.

La noción de Recursos Humanos se vuelve estratégica, al influir en la competitividad de la organización captando a las mejores personas, se les asigna un puesto y sus tareas, se busca la retención o permanencia mediante las remuneraciones, prestaciones sociales y el desarrollo de habilidades, para posteriormente ser evaluados. Se trata de un ciclo dinámico y constante que incluye incidir sobre la motivación, comunicación y participación de las personas en el cambio social y cultural, es decir conformar un colectivo de servidores públicos con capacidades, conocimientos y actitudes para que las aporten en la dirección que interesa a las organizaciones públicas en este caso a los fines del Estado.

Como se ha comentado, la función pública tiene sus peculiaridades que la distinguen de los modelos de organización privados. Las cuales radican en la naturaleza, propósitos y vocación, en este orden de ideas la función pública está condicionada a los marcos jurídicos, la politización en el presupuesto, programas, procedimientos, e ingreso de personas al servicio público y la multiplicidad de servicios los cuales requieren de personal de múltiples disciplinas. La tarea se torna titánica, sin embargo esto no debe desanimar por el contrario hay que continuar en la búsqueda de profesionalizar a la administraciones públicas de una manera integral. Ahora bien, hasta aquí hemos visto la importancia del servidor público como punto medular de las administraciones públicas, así también la trascendencia de la profesionalización del servidor público, la evolución de la gestión de recursos humanos, hasta convertirse en el activo impulsor de la Administración Pública.

Conclusiones.

En lo que refiere al proceso de políticas públicas, la profesionalización ocupa un papel determinante; se inicia con la petición ciudadana, la cual es incorporada a la agenda política para la elaboración de la políticas públicas las cuales quedan

enmarcadas en los programas sectoriales de los Planes de Desarrollo asignándoles un presupuesto el cual se ejercerá de acuerdo a los lineamientos establecidos para cumplir con las metas trazadas que dieron origen a la política. Las dependencias, órganos y organismos públicos como brazos ejecutores requieren de conocimientos calificados, que les permitan dimensionar, analizar, dirigir, ejecutar, controlar y supervisar las acciones de gobierno por lo que la transmisión de conocimientos actúa como fortaleza institucional y debe esparcirse por todas las esferas laborales, de tal forma que nadie quede al margen de los procesos de capacitación, cada servidor público en su ángulo de acción contribuye a la competitividad institucional generando bienes y servicios que se brindan a la sociedad.

El afán de cumplir con la razón del Estado, obliga a los gobiernos a implementar las mejores prácticas para garantizar que las Administraciones Públicas atiendan el compromiso de satisfacer al ciudadano con respuestas rápidas, eficaces y eficientes. El fenómeno de la profesionalización del servidor público es una condición fundamental para la consolidación de las reformas administrativas y la modernización del aparato de gobierno, hoy en día exige invertir en las organizaciones gubernamentales para fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y profesionales de los servidores públicos, fortaleciendo la gestión estratégica de los recursos humanos que garantice la calidad y la eficiencia en la atención a la demanda ciudadana.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). Coordinador, *"Profesionalización del Servicio Público en México, Hacia la Innovación y la Democracia"*. Memorias. Editado por Universidad Iberoamericana. Gargola Ediciones, México.
- Castelazo, José R. (2012). *Reflexiones sobre modernización-modernidad político administrativa*. Revista INAP A.C. México.
- Chiavenato Idalberto, (2006). *Introducción a la Teoría General de Administración*. 7ma. Edición McGrawHill, México.
- Chiavenato Idalberto, (2009). *Administración de Recursos Humanos, El Capital Humano de las Organizaciones*. 9na. ed., Mc Graw Hill, México.
- Fernández Ruiz, Jorge, (1982). *El Estado Empresario*. Universidad Nacional Autónoma de México, Cap. III, El marco burocrático.
- Guerrero, Omar, (1988). *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. 1era edición. Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/Plaza y Valdéz Editores, México.

- Guerrero, Omar, (2007). *Principios de Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.
- Guerrero, Omar, (2003). en *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Análisis y Comentarios*. 1ra. ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Guerrero, Omar, (1993), *Historia del Servicio Civil de Carrera en México: Los Protagonistas, las Ideas y los Testimonios*. Ed. Porrúa, México.
- Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, (2011), *La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública*. 1era. ed., Editado por Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Hintse, Otto, "El estamento de los funcionarios, Historia de las formas políticas". Revista de Occidente, Madrid, 1996. p.224, citado en Omar, Guerrero, (2003). en *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Análisis y Comentarios*. 1ra. ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- *IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública y Reforma del Estado*. celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, 2002.
- Longo, Francisco. *Mérito y Flexibilidad*, (2004). *La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España.
- Merino, Mauricio, (2006). "La Profesionalización del servicio público en México: en busca de un modelo coherente". *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y Retos*, SEGOB-INAFED. México.
- Siliceo, Águila, Antonio, (2004). *Capacitación y Desarrollo de Personal*. Ed. Limusa, México.
- Weber, Max, (2000), *¿Que es la Burocracia?*. Ediciones Elaleph.com.