

**PERFILES EN EL PODER EJECUTIVO Y EL
DERECHO HUMANO A LA BUENA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(PROFILES IN THE EXECUTIVE BRANCH AND THE
HUMAN RIGHT TO GOOD PUBLIC
ADMINISTRATION)

*José Guadalupe Altamirano Castro**

Sumario

I. Introducción. II. Contexto. III. Administración pública. IV. Derecho a la buena administración pública. V. Situación en los gobiernos locales. VI. Propuesta: criterios de los perfiles idóneos. VII. Conclusiones. VIII. Referencias.

RESUMEN

El presente análisis se centra en la necesidad de justificar el que se regulen los perfiles profesionales de los servidores públicos como garantía del derecho a la buena administración pública, en este caso enfocado al poder ejecutivo, especialmente de las entidades federativas. Si bien es cierto, esta necesidad está justificada y materializada desde el ámbito jurídico y técnico, sobre todo en algunas áreas del gobierno federal, y en casos muy específicos en los estados, resulta necesariamente obligatorio que esta intención forme parte de los criterios idóneos que deben cumplir quienes aspiren a ocupar los cargos

*Dr en Derecho por la Universidad de Xalapa. Maestro en Administración Pública por el IAP. Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Docente-Investigador de la Universidad de Xalapa. Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Humano del Colegio de Gobierno Mexicano. Presidente de la Academia de la Función Pública y Sistemas Anticorrupción. Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz. email: pepes736@outlook.com.

de mayor relevancia en las estructuras administrativas locales y desde luego en la federal, como es el del gabinete de primer nivel, los secretarios de despacho principalmente, aunque esta necesidad debe permear hasta los niveles jerárquicos de nivel técnico y operativo. Además, debe estar presente esta obligatoriedad en los tres poderes públicos y desde luego en los Órganos autónomos.

Palabras clave: servicio público, administración pública, perfiles.

ABSTRACT

This analysis focuses on the need to justify the regulation of the professional profiles of public servants as a guarantee of the right to good public administration, in this case focused on the executive branch, especially of the federal entities. Although it is true, this need is justified and materialized from the legal and technical field, especially in some areas of the federal government, and in very specific cases in the states, it is necessarily mandatory that this intention be part of the suitable criteria that should fulfill those who aspire to occupy the most relevant positions in the local administrative structures and, of course, in the federal one, such as that of the first-level cabinet, the office secretaries mainly, although this need must permeate to the hierarchical levels of technical level and operational. Furthermore, this obligation must be present in the three public powers and, of course, in the autonomous organs.

Key words: public service, public administration, profiles

I. Introducción

La presente reflexión se inscribe en la intersección del derecho constitucional y el derecho administrativo, implica ambas disciplinas. El derecho administrativo por cuanto refiere al conjunto de normas y principios que regulan la estructura,

organización y funcionamiento de la administración pública que a su vez implica la revisión de la función pública y el quehacer de los servidores públicos; y el derecho constitucional en dos aspectos, primero por cuanto al análisis de los órganos del estado frente a los ciudadanos; y segundo por cuanto a los derechos y sus garantías para los ciudadanos con respecto a la administración pública. En la lógica deductiva que implica el desarrollo de la reflexión, este, plantea el problema de análisis en dos ámbitos principales, uno general y otro particular. En el ámbito general se puede inferir que no existe una exigencia rígida legal de cubrir perfiles profesionales para las personas que ocupan cargos de secretarios en el poder ejecutivo; esto es, en la experiencia encontrada en el diseño institucional y menos en la praxis existe congruencia en el grueso de los servidores públicos de este nivel, acotando, no hay concordancia entre su formación académica y experiencia en el servicio público (por citar algunas de las variables) con el perfil que demanda el cargo de la dependencia que se encabeza, convirtiéndose en una forma de afectación del derecho a una buena administración pública. Amén que es perceptible una alta rotación de servidores públicos en el gabinete principal, sustentadas más en cumplir aspiraciones personales, y enroques políticos durante los procesos electorales, que oxigenar o mejorar el funcionamiento de las dependencias. Lo anterior se traduce en la vulneración de derechos fundamentales, esto es, constitucionalmente de manera tácita existe un derecho a la buena administración pública exigible por los ciudadanos, que se ve minimizado cuando el estado deja de cumplir su función de alcanzar el bienestar común y que se refleja en los malos resultados en las administraciones, ocasionado entre otras razones, por no contar con los servidores públicos idóneos, hablando de perfiles.

II. Contexto

Hoy en día cuando las exigencias para incorporarse al ámbito laboral dictan la preparación y la actualización para la

permanencia y crecimiento en el ámbito privado, pareciera que en el ámbito público la cosa es más holgada. Esto es, se ha atestiguado que en el servicio público algunas personas –sobre todo las que ocupan cargos de alguna responsabilidad con nivel jerárquico de mando– sin preparación profesional se incorporan al gobierno sin dificultad, sin cumplir algún requisito, sin agotar los pasos de algún proceso de selección, o sin realizar algún examen básico de aptitudes o de actitudes, accediendo a la burocracia simple y llanamente por gozar de una “buena palanca”, un “buen padrino” que les facilita y simplifica la tarea, mientras que el grueso de aspirantes tiene el camino mucho más difícil para encontrar cobijo en el aparato de gobierno. Destacando que el que se realicen sin cumplir requisitos y sin agotar procedimientos se está en la presencia de una modalidad de actos de corrupción.

También es cierto que esto no ocurre en todos los ámbitos de gobierno, pues existen verdaderos esfuerzos en algunas áreas específicas –llámese sectores o dependencias– que cuentan con un auténtico sistema de profesionalización como el servicio profesional docente en el ámbito educativo, el servicio profesional en relaciones exteriores, el sistema profesional en CONAGUA, la carrera judicial, entre otros. Cabe señalar que esto no es suficiente, pues este requisito debe ser una exigencia generalizada para los servidores públicos de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), para los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como para los organismos autónomos el cumplir con ciertos perfiles profesionales acordes con la actividad o el puesto a desempeñar para que se tengan gestiones con mejores resultados para los ciudadanos a efecto de que cuenten y gocen de una buena administración pública.

Partiendo del principio que la participación ciudadana se ha constituido en un mecanismo de gran influencia en las decisiones del país en los últimos años, que exige el debido cumplimiento del buen desempeño de los servidores públicos, que ha exigido la evaluación de la función pública y que

concretó decididamente en los últimos años, 2016 y 2017, un reclamo histórico contra los actos de corrupción, que por muchos años han lacerado al país y que han obstaculizado su evolución hacia condiciones más democráticas en diversos ámbitos como el económico, social y político que permitan su crecimiento y desarrollo. Hoy en día la sociedad mexicana está más organizada, tiene mayor empuje y su impacto e incidencia se materializó en la iniciativa ciudadana ley 3 de 3 que a la postre construyó el Sistema Nacional Anticorrupción, contribución que se considera medianamente esperanzadora porque desde luego no resolverá el problema de la corrupción, si no hay voluntad política.

Hasta aquí se puede comprender en esta primera intención o acercamiento que el tema de estudio se enfoca en los perfiles profesionales que deben cubrir los servidores públicos, específicamente los que ocupan cargos superiores en el Poder Ejecutivo de las entidades federativas, como Secretarios de Despacho, como una alternativa de garantizar el derecho a la buena administración pública.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligatoriedad del estado mexicano de ser el rector del desarrollo nacional, con todo lo que ello implica. *...corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.* Si este artículo como tal está señalando que el estado mexicano está obligado a constituirse en el responsable de la rectoría del desarrollo de la nación, vienen comprendidas una serie de obligaciones y

responsabilidades derivadas del mismo ordenamiento como aquella que comprende al estado como sinónimo de gobierno de conducción que respete los derechos individuales y sociales que la constitución consagra, entendiendo que el Estado son todas las instituciones creadas por ley, que tienen la obligación de garantizar la estabilidad del país y de su economía en todos los aspectos, en beneficio de la sociedad mexicana, por tanto esta parte del artículo establece una obligación para las instituciones gubernamentales de hacer todo lo que este en sus manos para garantizar el desarrollo del país a través de un plan nacional de desarrollo ejecutado por las diversas dependencias que integran la administración pública.

El cumplimiento de este artículo garantiza que se tenga una buena administración pública. De esta forma, es como se sugiere que para gozar de esta buena administración se debe contar con servidores públicos preparados, profesionales y con experiencia pues la materialización de las políticas públicas se alcanza con el recurso humano que ejerce la función pública para cumplir las expectativas ciudadanas enfocadas al bien común. Aun cuando este derecho se señala contenido como tácito en nuestra carta magna, no menos cierto es que este se describe de manera expresa en el proyecto de constitución de la ciudad de México y que se abundará más adelante. De igual manera, para reforzar este argumento, de que este derecho debe cumplirse y hacerse valer, se extraería a colación lo que algunos tratados internacionales firmados por el estado mexicano señalan al respecto.

Por lo que respecta al ámbito particular, la discusión obligada remite a dos niveles de análisis, primero en contrastar la teoría con la realidad, esto es lo que dice la norma y lo que ocurre en la práctica con respecto a los perfiles profesionales de los servidores públicos de este nivel jerárquico, y el segundo nivel de análisis, que comprende revisar las causas del problema que se pueden traducir en diversos factores, principalmente el político como factor que influye en las designaciones, y las

consecuencias, que se traducen en diversos actos de corrupción como la malversación de fondos, malos resultados, peculado, entre otros, que a su vez traen aparejada la violación al derecho fundamental a la buena administración pública.

III. Administración Pública

Resulta relevante identificar los diversos elementos que integran al estado, porque esto permite comprender su naturaleza e integración, sin embargo, su importancia no solo estriba en su conformación sino más bien en lo que se ha señalado como su objeto, alcanzar el bien común de la comunidad social, y es precisamente en este orden de ideas, que debe entenderse que uno de los objetivos fundamentales del Estado moderno como ente público es servir a la ciudadanía con programas que contribuyan al bien común. De tal suerte que el estado mexicano en su calidad de estado soberano, de estado moderno, está obligado a constituirse en instrumento al servicio de los mexicanos, permitiendo su desarrollo así como el bien común.

Para aterrizar ese propósito primordial el estado mexicano utiliza diversos organismos y personas que suelen integrarse en lo que se conoce como administración pública, que es la forma de administrar la “cosa pública” por parte de los gobiernos. En palabras de un estudioso e investigador del servicio público, Omar Guerrero, la Administración Pública se identifica como (...) *el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno (...) el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental* (Guerrero, 1982:106).

Para materializar la naturaleza y objeto de la administración es prudente reforzar esta conceptualización, por la descrita por

Narciso Sánchez (2000:74), para quien la administración pública es “aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo”. En esta definición resulta más fácil identificar su concepción. Para que se redondee la idea que se pretende compartir y exista un entendimiento justo y en proporción de lo señalado cabe precisar lo estipulado en la carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, que textualmente detalla lo siguiente. *La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos* (Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública: 3).

Además, la administración pública a través de los diversos organismos que la integran utiliza una serie de instrumentos y mecanismos de índole jurídica, técnica y práctica que se conocen como políticas públicas, mismo que derivan de los planes de gobierno. Pare el propósito de la mejor comprensión de su significado traemos a colación la definición propuesta por Julio Franco, que va en el siguiente sentido. *Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones* (Franco, 2013:88).

Toda vez que en el presente análisis el servidor público es una de las variables de análisis más importantes, es que se arriba a

su contextualizarlo como sujeto activo de la administración pública. Esto es, las políticas públicas deben ser desarrolladas por actores sociales, identificados como servidores públicos, ubicados en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes según la organización política de la nación mexicana. Entendiéndose que el desempeño del servidor público debe ser un ejemplo en cuanto a ética, profesionalismo y eficiencia para alcanzar los resultados que la ciudadanía demanda. Dada su relevancia y participación en la puesta en marcha de las políticas públicas es necesario destacar la concepción de servidor público por cuanto a las características de la ejemplaridad que debe significar su desempeño, vertida en el punto treinta de las “Reglas vinculadas a la gestión pública para los miembros del Poder Ejecutivo”, reguladas en el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”. *Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes (Numeral 30 del Código Iberoamericano de Buen Gobierno).*

En ese orden de ideas la administración pública se materializa a través de los actos administrativos ejecutados por los servidores públicos en todos los momentos del proceso administrativo burocrático, por ello resulta prudente referirse a lo que es el servicio público y dilucidar la concepción de servidor público y la relevancia de su quehacer en el despacho de los asuntos públicos. El servicio público puede entenderse como el quehacer cotidiano que realizan los servidores públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, con fundamento en un marco normativo institucional, en apego a un código de ética y de manera profesional y responsable de tal suerte que haya satisfacción en los usuarios (ciudadanos, personas morales, etc.) por los servicios recibidos. En este orden de ideas cabe a la perfección aquel famoso discurso visto y escuchado en la película "El Ministro y Yo" del año 1975, protagonizada por el recordado humorista mexicano Mario

Moreno "Cantinflas", en el que hace una reflexión sobre el desempeño de la burocracia y que traemos en su integridad para contextualizar lo que se intenta significar. *Ustedes tiene un concepto muy equivocado de lo que es la burocracia, ¿saben de donde proviene esa palabrita?, buro de francés, "bureau" que en español quiere decir escritorio, y gracia del griego "cratos" que significa poder, en otras palabras, es decir ustedes, ejercen el poder desde los escritorios, pero no toda la culpa es de ustedes, no, si ustedes son buenas gentes, la culpa más bien es de sus superiores, de "jefes como usted", de muchos como usted que son aves de paso que no han sabido inculcar en los empleados públicos el verdadero sentido de la burocracia y la responsabilidad que esta encierra, porque las fallas en la administración frenan el desarrollo, el progreso, la democracia, y, ¿saben lo que es democracia?, el poder del pueblo por el pueblo y aunque ustedes también son pueblo se olvidan de los que están allá afuera, de los que esperan, de los que hacen cola como "estos", que también son pueblo, y que ellos dependen de ustedes pero ustedes también dependen de ellos, porque ellos al pagar sus impuestos, sus contribuciones están pagando los sueldos de todos ustedes, sus vacaciones, sus servicios médicos, sus jubilaciones, en otras palabras, todos necesitamos de todos, vivimos en un mundo agresivo, en un mundo angustioso donde nadie creemos en nadie, hemos perdido hasta nuestra propia fe, ¿porque?, ¿porque les estoy hablando?, si a lo mejor ni me entienden, estoy predicando en el desierto... (Película el ministro y yo, 1975).*

Esta conocida reflexión sin duda expone a detalle cual ha sido la historia real del sentido con el que se ha conducido el servicio público en el país, y que para nada está alejada de lo que hoy se vive en diversas instituciones sobre la forma errónea en que se concibe la función pública. Entendida la razón de ser y existir del servicio público resulta preciso comprender quienes realizan ésta función o quienes la cumplen, y en este rubro se pueden encontrar términos como empleado, burócrata, funcionario, que son de uso cotidiano, pero se requiere aclarar la concepción de servidor público, considerándolo como la acepción más justa y apropiada para

identificar a quienes cumplen una función en el marco de la administración pública, para ello, aun cuando se tratará un capítulo especial sobre la conceptualización teórica y jurídica del servidor público, se considera justo hacer mención de una de las posibilidades de definición realizada por Omar Guerrero. *...Es aquel que, independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio (Guerrero; 1997:113).*

Por ello es necesario el análisis del elemento gobierno personificado en el servidor público, y como éste se ejerce para cumplir el fin último y primordial del Estado, que es el bien común, aunque para alcanzarlo deba cumplir otros fines secundarios, y usar toda la maquinaria burocrática a su disposición. Por ello, en un Estado que debiera presumirse como democrático se entiende que su objeto primordial es procurar el bien común o bienestar general, que se traduce en alcanzar la prosperidad, tanto de la sociedad como del individuo en todas sus facetas y aspectos.

IV. Derecho a la buena administración pública

En este orden de ideas cuando se alcanza este objetivo, aún de manera parcial, porque siempre existirán necesidades, se contribuye a una buena administración de los asuntos públicos, que como ya se ha argumentado, aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no lo contempla expresamente como derecho, sin embargo, lo que sí se puede afirmar es que este derecho está contemplado en nuestro país, en la Constitución de la ciudad de México publicada el 5 de febrero de 2017 en la Gaceta Oficial, para clarificar un poco se

destaca lo que la constitución de la ciudad de México estipula al respecto. *Artículo 7, Ciudad democrática, A. Derecho a la buena administración pública 1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.*

Respecto a ello, además dicho ordenamiento constitucional contempla un apartado especial denominado “TÍTULO SEXTO, DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN, Artículo 60, Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública”, donde se dedica un parte importante de la forma en que el gobierno de la ciudad de México debe garantizar este derecho a sus ciudadanos, destacando la necesidad en la construcción de políticas públicas relacionadas con la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera que deben considerarse con respecto a los servidores públicos.

Por si esto no fuera suficiente también se encuentra sustentado este derecho, en tratados internacionales como es el caso del “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, suscrita por México, donde se conciben las dimensiones que adquiere la buena administración pública. *La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la*

persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana (Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, págs. 2 y 3).

Jaime Rodríguez-Arana afirma que el derecho ciudadano a una buena administración pública es “la obligación de la administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que se expresen constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general” (Rodríguez, 2012). Desde luego que para cumplir con una buena administración y dar cumplimiento a este derecho moderno se requiere entre otras condiciones contar con el recurso humano más preparado, experimentado y sensible que dé cumplimiento a las políticas públicas que contribuyan a dar respuesta a las demandas de la sociedad en un régimen de transparencia, con un sistema de rendición de cuentas y que sea evaluado con base a resultados. Eso no siempre ha ocurrido, al menos no, en los últimos años, en los últimos sexenios sea el ámbito federal o el local. La gente encuentra una misma respuesta “malos gobiernos”, por todo lo que ha ocurrido en entidades saqueadas, inmersas en la pobreza, marginación, y con altos índices delictivos.

V. Situación de los gobiernos locales

Explicaciones y causas de un "mal gobierno" y de una "pésima administración de los asuntos públicos" se pueden enumerar muchas, entre ellas corrupción, malversación de fondos, "favoritismos", "autoritarismo", entre otras; sin embargo, se busca entender, como ya se señaló que uno de los motivos que abona al mal desempeño y la ausencia de resultados en la administración pública es la ausencia de servidores públicos

honestos, de carrera, con sensibilidad y con perfil acorde al puesto que encabezan con conocimiento de causa.

El ámbito jurídico, en este caso como en muchos otros, está rebasado por la realidad imperante, pues la mezcla de la política y el gobierno, teniendo en común denominador al "poder", es lo que ha marcado la pauta en las decisiones del gobierno, y éste se ha hecho como "traje a la medida" a los intereses del grupo dominante que se encuentra en el poder. Esta es la historia de las decisiones políticas en los últimos 80 años en el país. Lo que menos ha importado en el último sexenio es el estado de derecho; el respeto de las normas no pasa a segundo término, sino al último: violaciones a los derechos humanos, conflicto de intereses e injerencia en la autonomía de los poderes, por citar solo algunos casos. En palabras de Gustavo Zagrebelsky *"las normas jurídicas no pueden ser ya expresión de intereses particulares, ni tampoco mera enumeración de principios universales e inmutables que alguien puede imponer y que los demás han de acatar"* (Zagrebelsky, 1995). Se trata pues que las normas correspondan a la realidad para resolver problemas sociales, así de simple.

Nuestro país y diversas entidades federativas, no son ajenas a sufrir ésta inercia negativa, que se traduce en un desgaste, desencanto y hartazgo por parte de los ciudadanos que ven como gobiernos llegan y se van, que sólo cambian de color y que tienen como rasgo distintivo la simulación, el beneficio personal y el saqueo de las arcas públicas. Son notorios los pocos resultados que tienen los gobiernos en acciones concretas en beneficio de los ciudadanos, sin que esto necesariamente implique una generalización; éstos se han convertido en noticia principal de medios nacionales y locales por lo menos desde hace dos sexenios; también es cierto que esto se ha recrudecido en los últimos tiempos, donde diversas cifras negativas han colocado a entidades en el escenario nacional como los estados peor evaluados, básicamente en dos indicadores, en el tema de seguridad y en el rubro de desarrollo

económico, por citar las más significativos, aunque existen otros rubros que patentan esta fragilidad.

Es notorio que se ha recrudecido la situación del país por la pandemia que ha golpeado la economía nacional y local, y por el efecto negativo con la baja del petróleo. Estos datos negativos, son dos elementos importantes, mas no los únicos del objeto de análisis que se intenta problematizar; estos, sólo son dos rubros que muestran algunas deficiencias que padecen las administraciones locales, necesario contextualizarlo aunque lo que se busca con el estudio es asociar ésta ausencia de resultados en el gobierno de un sector de la burocracia, que bien obliga al reclamo a una buena administración pública.

Es muy marcada una de las deficiencias del funcionamiento del aparato burocrático relacionada con el desempeño de los servidores públicos. En éste orden de ideas el sistema burocrático del poder ejecutivo en el ámbito local se ha caracterizado por la improvisación, pues en la mayoría de los casos en la designación de los servidores públicos de "primer nivel", además de que no existen los resultados esperados tampoco existe concordancia entre éstos y el perfil que se requiere en el cargo que ocupan. En este orden de ideas, cabe preguntarse ¿cuál son las causas principales que permiten esta práctica de incorporación de los “funcionarios de primer nivel” en el poder ejecutivo? Al menos se perciben dos de ellas, una de naturaleza legal y otra más, de orden político.

Desde el punto de vista normativo el sistema de incorporación al "gabinete de primer nivel", es decir, Secretarios de Despacho de las entidades federativas se debe primordialmente a que las designaciones de éste nivel de servidores públicos se generan de manera discrecional, desde luego como una atribución constitucional conferida al Ejecutivo del Estado, donde tienen esa potestad de “Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la administración pública, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma en sus cuerpos normativos”.

En lo que respecta a la otra causa, de carácter político, se infiere que éstas designaciones obedecen fundamentalmente a factores de interés político; esto es, a cuotas de poder de grupos, relaciones de compadrazgo, parentesco, entre otras, por lo que se insertan en la burocracia personajes cuyos perfiles no están en concordancia con lo que demanda el área bajo su responsabilidad, apropiándose por años de espacios en la estructura gubernamental. Esto se traduce en el esquema o forma de como se ha legitimado el poder, a través de “acuerdos de escritorio” o “acuerdos en lo oscuro”, esto es, al engranaje generado por los usos y costumbres derivados del ejercicio del poder, y que con el devenir de los años ha perpetuado a partidos y personajes” en la actividad política y en el gobierno, incluso heredando el poder. En palabras de Guglielmo Ferro, a cerca de la clasificación de los sistemas políticos según su legitimidad. *La legitimidad consiste en un acuerdo tácito entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirvan de pauta para fijar las atribuciones y límites a las que (deben) sujetar sus acciones los titulares del poder” (Ferro, 1998:271).*

Señalada la causa principal y algunas de sus implicaciones, cabe cuestionarse ahora lo siguiente, ¿qué consecuencias genera el que servidores públicos con este nivel jerárquico no cuenten con un perfil profesional acorde con el cargo que desempeñan? De primera impresión, el que no se cuente con los hombres y mujeres “idóneos” al servicio del Estado genera consecuencias negativas que afectan a los ciudadanos como la ausencia de resultados, errores administrativos, deficiencia en los servicios, actos de corrupción, entre otros. Cabe citar las siguientes, que no son las únicas pero sí las más representativas.

Primero, dentro de algunas de las deficiencias en el desempeño de ciertos servidores públicos deriva en la ausencia de resultados, diversos son los rubros que pueden citarse con cifras para calificar las administraciones como ineficientes, sin embargo, solo se señalaron dos de los indicadores de mayor

peso que generan un impacto significativo en la estabilidad o inestabilidad de un gobierno, el escaso desarrollo económico y el incremento de los índices de inseguridad. Segundo, un sector de los servidores públicos, específicamente los de “primer nivel”, es decir, secretarios de despacho, cuyos casos por citar hay muchos, que por su comportamiento y desempeño fuera del marco de la ley han generado descredito de las Instituciones, falta de credibilidad y desconfianza en el Gobierno, producto de innumerables actos de corrupción como malversación de fondos, abuso de confianza, entre otros. Tercero, una de las consecuencias más nocivas que derivan de la problemática es la vulneración de un derecho de los ciudadanos mexicanos, el derecho a la buena administración pública que se traduce en que las políticas públicas no alcancen a beneficiar a los ciudadanos y en consecuencia limiten el acceso a la justicia, el acceso al empleo, gozar de los servicios de salud, educación, agua, medicinas entre otros, que hoy se siguen percibiendo con serias carencias y notorias deficiencias. Derecho contemplado en tratados internacionales como la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública de 2013”, el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno de 2006”.

Lo señalado da sustento a la necesidad de regular los perfiles profesionales de los servidores públicos en el ánimo de que con ello se contribuya, a una de las alternativas, para contar con una adecuada administración pública como derecho sustancial de los mexicanos, a fin de que existan mejores resultados en términos de cumplimiento de los planes y programas de la administración estatal, además que se contribuiría a la profesionalización del servicio público. Ante ello, resulta necesario justificar la necesidad de que quienes aspiran ingresar al servicio público, además de cumplir los requisitos básicos que establece la norma vigente, cumplan con un perfil profesional fundado y regulado en criterios teóricos y jurídicos acordes a las funciones al cargo que ostentan.

De lo anterior, cabe poner en la mesa la siguiente pregunta ¿Cuáles son los aspectos a considerar que permitan ponderar algunos de los criterios que deben considerarse para regular los perfiles profesionales de los servidores públicos en el nivel de mandos políticos o superiores del Poder Ejecutivo en las entidades federativas?. Desde luego que los criterios que se busca sustentar deberán tener como fundamento establecer sistemas de control y filtros, en el actual sistema político, donde se insiste que las designaciones son discrecionales tal como lo estipula la normatividad federal y local actual, que garanticen el acceso al servicio público a aquellos ciudadanos que reúnan ciertas condiciones "meritorias" con independencia de su militancia partidista, ideología, parentesco o relación con el gobernante en turno, esto reforzado por lo afirmado por Esteban Moctezuma en su texto "por un gobierno con resultados", donde destaca en el apartado referido al servicio civil de carrera algunas ideas en función de que en aquellos países –miembros de la OCDE como Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda, entre otros- que mantienen sistemas de administración del recurso humano bajo esquemas sustentados en el mérito, conducen a relaciones con un desempeño en la función pública de mayor eficiencia y eficacia, menores índices de corrupción, en resumen, a un buen gobierno (Moctezuma,1999:52).

VI. Propuesta: Criterios de los perfiles idóneos

Bajo este orden de ideas se analizó que los cambios necesarios no solo se agotan con la regulación jurídica, sino que se hace necesario, repensar el sentido auténtico del servicio público, fortalecer y hacer factible el recién creado sistema nacional y estatal anticorrupción para cerrar las puertas a ese cáncer social llamado corrupción que ha permeado todos los ámbitos, haciéndolo sistémico y estructural, y que ha llevado al descrédito del servicio público y la crisis de legitimidad de las instituciones. Por ello, realizado el análisis, a la luz de un marco teórico y contrastado con el marco fáctico se sostiene la

necesidad de ponderar la necesidad de regular los perfiles profesionales de los servidores públicos en el nivel de mandos superiores en el poder ejecutivo considerando los siguientes criterios:

Formación académica. Todos los conocimientos adquiridos durante los años que van desde las licenciaturas hasta los posgrados, a través de la educación formal, y todos aquellos conocimientos que se asimilan mediante de la educación continua como los diplomados, cursos, talleres, especializaciones que sin lugar a duda contribuyen a ampliar la visión y aplicarlas al campo laboral.

Experiencia laboral. “La experiencia está constituida por todas las vivencias acumuladas por un sujeto, que le permiten reaccionar ante las circunstancias basando su respuesta en los conocimientos previamente adquiridos. Dentro de la experiencia se puede distinguir la experiencia laboral, constituida por todos los conocimientos acumulados a través de la realización de una determinada tarea (Jiménez, 2005:108).

Competencias cognitivas. Corresponden a los niveles precisos de conocimientos y de información requeridos para desarrollar una o más tareas, como así también adaptabilidad, capacidad de aprendizaje, y trabajo en equipo.

Competencias prácticas. Se refieren a las aplicaciones prácticas precisas para ejecutar una o más tareas, como por ejemplo dinamismo y energía, iniciativa, productividad, tolerancia a la presión, etc.

Competencias sociales. Responden a la integración fluida y positiva del individuo a grupos de trabajo siempre vivenciadas desde la perspectiva laboral: colaboración, liderazgo, autonomía, etc.

Estos criterios o aspectos contribuye a que cualquier ciudadano que reúna dichas condiciones pueda participar, generando un proceso democrático, sustentado en rasgos meritocráticos y que garantizaría la incorporación y selección de los mejores

hombres y mujeres que reúnan las condiciones profesionales que exigen las condiciones actuales. Como se ha sostenido, con independencia de que los aspirantes o candidatos que vayan a ocupar el gabinete de primer nivel, mantengan afinidad política o amistad con el gobernante en turno, es decir, esta condición pudiera pasar a segundo plano, siempre y cuando se ajusten a estos criterios y sean factor determinante en su designación. Es un hecho que estos ajustes derivados de la propuesta no resolverán el problema de fondo pero sí contribuirán que mejoren las formas de designación y que se busque que haya coincidencia entre los perfiles profesionales con los que cuente el servidor público y el perfil que demande la dependencia a la que se incorpora.

VII. Conclusiones

La implicación de tener definidos los criterios para regular los perfiles para ingresar al servicio público en los niveles jerárquicos superiores de las entidades federativas, sin lugar a duda tiene un impacto social importante por cuanto que además de contribuir a contar con servidores públicos con perfiles profesionales acordes a los puestos de las estructuras orgánicas en la administración pública, se generaría confianza y aceptación en los ciudadanos.

Sin duda, el que los servidores públicos estén preparados y cumplan un perfil profesional y que sean seleccionados por estas y otras características meritorias de acuerdo a estudios realizados tiene mejor desempeño y resultados más satisfactorios, por ello se considera dentro de los criterios a tomar en cuenta la evaluación permanente en tres momentos, al inicio de la gestión, durante la gestión y finalmente, al concluir la gestión de su encargo.

El seleccionar a las personas “idóneas” con base a características meritorias para ocupar los distintos espacios, escaños y puestos en el gobierno lograrían gestiones

gubernamentales de mayor impacto basadas en resultados para las expectativas que aspiran los ciudadanos.

El definir los criterios idóneos para regular los perfiles que deben cumplir las personas que se incorporan al servicio público en los niveles de alta responsabilidad del gobierno, es una puerta abierta para contribuir al análisis, la reflexión y la generación de propuestas que modernicen la administración pública para contar con servidores públicos cuya labor y gestión esté orientada a resultados y fundada en la ética y el profesionalismo.

Está claro, que el hecho que una persona determinada, identificada como servidor público que haya cumplido los requisitos de forma, agotado los procedimientos de ingreso, acreditado los diversos exámenes y que cumpla el perfil de manera congruente, no es garantía que su desempeño lo realice a cabalidad, de manera recta y en el marco de la legalidad.

VIII. Referencias

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

FERRO, Guglielmo. (1998). El poder, los genios invisibles de la ciudad. En <https://es.scribd.com/doc/130912777/FERRERO-Guglielmo-El-Poder-Los-Genios-Invisibles-de-La-Ciudad> (Fecha de consulta 12 noviembre de 2016).

FRANCO Corzo, Julio. (2012). Diseño de políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. México: IEXE Editorial, 2012.

GUERRERO, Omar. (1982). Teoría administrativa de la ciencia política, Serie estudios 67, Facultad de ciencias políticas y sociales, México: UNAM.

GUERRERO, Omar. (1997). Principios de administración pública. Escuela superior de administración pública. Colombia: Unidad de publicaciones ESAP.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Romer Andrés. (1999), Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. México: Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ- ARANA, Jaime (2012). “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo” en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Estudios Jurídicos sobre administración pública, México, UNAM.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. (2000). Primer curso de derecho administrativo. México: Editorial Porrúa.

ZAGREBELSKY, Gustavo. (1995). El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. España, Madrid: Editorial Trotta S. A.