

200



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JOSE DAVALOS TORRES

ASESOR : DR. DIEGO VALADES RIOS

Esta tesis fue debidamente estijada. 9 de febrero de 2001.



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO. 2001

Felipe Rosas Martinez.

289091



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **DAVALOS TORRES JOSE**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**" bajo la dirección del suscrito y del Dr. Diego Valadés Ríos, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Valadés Ríos, en oficio de fecha 14 de noviembre de 2000 y el Lic. Enrique Larios Díaz, mediante dictamen del 30 de enero de 2001, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 31 de 2001.**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá ^{iniciar} el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO
Presente.

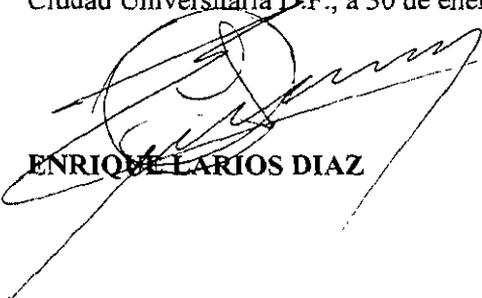
En atención a su oficio de fecha veintidos de noviembre último, en el que me hace el encargo de efectuar la revisión de la monografía titulada "El Servicio Civil de Carrera", que elaboró el alumno José Dávalos Torres, me permito remitirle el ejemplar original que usted tuvo a bien enviarme y además, se acompaña uno nuevo donde el alumno mencionado hizo las correcciones que se le señalaron.

En virtud de lo anterior, puedo manifestarle que la tesis de referencia satisface los requisitos reglamentarios para que, si usted no tiene una opinión distinta, el alumno José Dávalos Torres esté en posibilidad de optar por el título de Licenciado en Derecho.

Por último, quiero expresar mi agradecimiento por las deferencias con que siempre me distingue, toda vez que la revisión de mérito constituye una más.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un saludo afectuoso.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria D.F., a 30 de enero de 2001



ENRIQUE LARIOS DIAZ

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E.**

Muy distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido, asesorado y revisado, completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA** elaborada por el alumno **JOSE DAVALOS TORRES**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en bibliografía y textos legales adecuados, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones suficientes para ser aprobado, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente. Por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28, del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 14 de noviembre de 2000



DR. DIEGO VALADES
Director del Instituto de
Investigaciones Jurídicas.

*"México es un pueblo que se ha distinguido, en su vida pública,
por una pasividad oscilante entre el estoicismo y el nihilismo .*

*La pasividad es renuncia a la acción y por eso mismo es
renuncia a la libertad.*

*El pasivo rehuye las decisiones,
así, no es extraño que la pasividad,
al acumularse a veces cambie de signo y estalle en un acto
de violencia individual o colectiva.*

*La pasividad mexicana es volcánica.
Nuestra pasividad también se expresa en acciones y salidas inesperadas,
en apariencia absurdas y que pertenecen al género del humor negro."*

Octavio Paz.

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo I. ESTADO Y GOBIERNO.	
1.1 Estado. Concepto.....	1
1.2 Elementos del Estado.....	11
1.2.1 Territorio.....	13
1.2.2 El Pueblo.....	16
1.2.3 El poder.....	20
1.2.4 El elemento humano. La teoría del órgano.....	25
1.2.5 Gobierno.....	28
1.2.6 Elementos del Gobierno. La necesidad del servicio a favor del Estado.....	32
Capítulo II. EL SERVICIO CIVIL EN EL DERECHO COMPARADO.	
2.1 Comentario previo.....	34
2.2 Experiencias Comparadas.....	36
2.2.1 La cooperación internacional.....	36
2.2.2 Francia.....	45
2.2.2.1 Su contexto.....	45
2.2.2.2 La profesionalización y la formación.....	48
2.2.2.3 El acceso.....	51

2.2.2.4	La Escuela Nacional de Administración.....	53
2.2.2.5	Estructura.	57
2.2.2.5.1	El poder Ejecutivo.	57
2.2.2.5.2	Clasificación de los cuerpos.	58
2.2.2.6	El ascenso.	61
2.2.2.7	La Sustitución.	62
2.2.2.8	El principio de carrera.	63
2.2.2.8.1	El Grado.	67
2.2.2.8.2	Certeza jurídica en la función.	68
2.2.2.9	Neutralidad política.	68
2.2.2.10	Excepciones al principio de carrera.....	70
2.2.2.11	Funcionarios de carácter político.	73
2.2.2.11.1	Gabinete Ministerial.	73
2.2.2.12	Garantías.....	75
2.2.3	Gran Bretaña.	76
2.2.3.1	El inicio	76
2.2.3.2	Su contexto.	85
2.2.3.3	El servicio civil y la Administración británica.....	85
2.2.3.4	El principio de carrera.....	88
2.2.3.5	La función pública.....	89
2.2.3.6	Etapas.....	90
2.2.3.6.1	El ascenso.	90
2.2.3.6.2	El grado.	93

2.2.3.6.3	La profesionalización.....	95
2.2.3.7	Estructura.	96
2.2.3.7.1	La función pública superior.....	103
2.2.3.7.2	Asesores Ministeriales.	104
2.2.3.8	←Excepciones al sistema de servicio civil inglés.	
	Política y Administración.....	104
2.2.3.9	Garantías.	108
2.2.3.10	Neutralidad política.	110
2.2.3.11	Comentario.....	114
2.2.4	▶Estados Unidos.....	116
2.2.4.1	Análisis Previo.....	116
2.2.4.2	Antecedentes	119
2.2.4.3	Estructura.	124
	2.2.4.3.1 Oficina de la presidencia.	125
	2.2.4.3.2 Departamentos.	126
2.2.4.4	La carrera. Algunos conceptos.....	127
	2.2.4.4.1 El reclutamiento.	129
	2.2.4.4.2 Ascenso.	130
2.2.4.5	Consideración final.....	130
2.3	Otras Experiencias.	131

Capítulo III. PRINCIPIOS SINE QUA NON

3.1	Breve Comentario.	139
3.2	Principio de carrera. Estabilidad del funcionario.	140
3.3	Principio de neutralidad política.	
	El servicio civil ante la alternancia en el poder.....	143
3.3.1	Un primer acercamiento.	143
3.3.2	Neutralidad política de los funcionarios.	146
3.3.3	La neutralidad como instrumento de precisión para el ejercicio del poder.....	147
3.3.4	Neutralidad y alternancia en el poder.	148
3.3.5	Neutralidad. Límites.	150
3.3.6	La neutralidad política como control del poder.....	151
3.3.7	La parcialidad del servicio público.	154
3.3.8	¿Es posible aplicar el principio de neutralidad política?	155
3.3.9	Pros y contras de la neutralidad.	161
3.3.10	Neutralidad y los posibles conflictos de lealtad.....	163
3.3.11	Viabilidad de la neutralidad.	166
3.3.12	La neutralidad como motivador y como concepto representativo de la transición.....	169
3.3.13	El uso de la información para la toma de decisiones dentro de un marco de neutralidad política.....	170
3.3.14	Neutralidad, sistema político y sistema de carrera.	172

3.4	El principio de eficacia.	
3.4.1	Concepto.	177
3.4.2	La eficacia como función legitimadora del poder.	180
3.5	El principio de igualdad de oportunidades.....	181
3.5.1	El reclutamiento abierto.....	181

Capítulo IV. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. EN MEXICO?

4.1	Antecedentes del sistema de carrera político- administrativo en México. Marco histórico político.....	190
4.1	Intentos para instrumentar el servicio civil en México.	205
4.2	Perspectiva del principio de carrera en México.....	239

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN.

Nuestro interés pretende enmarcar la descripción, análisis y posible aplicación del servicio civil de carrera dentro de la actual arena política nacional, es decir, revisar las perspectivas propias de un movimiento internacional, surgido en las democracias liberales, que propone una forma práctica de organizar la fuerza humana al servicio del Estado, *ante un panorama político en constante cambio, donde la cohabitación de los partidos políticos en los órganos de gobierno del Estado –tanto en el nivel federal, como estatal y municipal- es cada vez más usual.*

El servicio civil como concepto e institución es sumamente extenso, no sólo abarca a uno de los poderes del Estado, es decir, al poder ejecutivo, sino que incluye en sí a todos los poderes del Estado. Su proyección es amplia, ya que ordena diversos sectores de la vida pública estatal: las fuerzas armadas, el poder judicial, el servicio diplomático, el cuerpo encargado de la procuración de justicia, las instituciones electorales. *Como puede observarse la amplitud y profundidad de cada ámbito implicaría un estudio particular que daría para elaborar una tesis por cada tema.*

Nos hemos propuesto caracterizar al servicio civil con base en la experiencia comparada y nacional sin perder la perspectiva política- cultural del Estado y la Constitución, donde se plasman los principales acuerdos entre las fuerzas políticas

beligerantes y que ante la nueva conformación de éstas es necesaria una adecuación ante los nuevos tiempos.

La lección de las experiencias estudiadas nos permite plantear requisitos o conceptos que integran la institución del servicio civil y que deben ser inscritos y observados para *poder afirmar que hay la intención tanto de democratizar al país, como de actualizar o contemporarizar sus instituciones.*

El servicio civil no es el paradigma absoluto que dará solución a nuestras inmaduras y politizadas, en su mayoría, instituciones pero sí dotará al Estado mexicano de la energía institucional suficiente para hacer frente a eventuales cambios y alternancias de partido encargados del gobierno del país, todo en un contexto de definitiva transición política.

CAPITULO I
ESTADO Y GOBIERNO

1.1 Estado. Concepto.

El Estado contemporáneo, no obstante su crisis propiciada por movimientos económicos internacionales, tiene la necesidad de seguir contando con los órganos encargados de cumplir sus fines. La evolución de las comunidades políticas, tanto en su conciencia política como en sus demandas, han propiciado la actualización de la ingeniería organizativa de los poderes estatales. Antes de penetrar en el análisis de una de las formas de actualización de la capacidad organizativa del Estado, debemos tener un cuadro de referencia¹, dentro del cual se sitúa nuestro análisis principal, el servicio civil de carrera ante las transiciones políticas.

No existe un consenso doctrinal en torno al Estado, tal vez por su carácter político y público, que a diferencia del derecho privado, en el "... publico nos encontramos entregados a nuestras solas fuerzas, pues no poseemos una tradición, ni siquiera aproximadamente sistemática, de las antigüedades relativas al Derecho del Estado. Los particulares institutos se han originado históricamente, por tanto, de una manera no racional"². De esta forma han surgido diversos conceptos del Estado, elaborados desde diversos enfoques o teorías, principalmente las jurídicas y las sociológicas.

El maestro Rolando Tamayo considera que "... el Estado constituye un conjunto de

¹ Realizan análisis exhaustivos de la materia, entre otros, Aurora Arnáez, en *Ciencia Política manifestada en teorías del Estado* e Ignacio Burgoa en su obra *el Estado*.

² Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed Porrúa México, 14ª edición, 1998. Pág XIII.

funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política, [además] es titular de derechos y obligaciones, crea derecho, aplica una constitución, contrata, representa a los nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados y, entre otras características, es sujeto de derecho internacional.”³

Así el Estado, para el propio Tamayo Salmorán, tiene un carácter jurídico y jurisprudencial, es decir, el Estado está constituido por un conjunto de preceptos normativos que ordenan la vida de la comunidad.

Subraya la necesidad de tomar en cuenta el lenguaje y el vocabulario jurídicos porque son imprescindibles para entender el significado de conceptos inherentes al Estado, tales como poder y soberanía. Por tal razón, la teoría política debe asimilar los conceptos del Estado, ya que de lo contrario “... la ciencia política que no se encuentra enraizada y fundamentada en tal disciplina [el estudio del Estado en términos jurídicos], se convierte en un conjunto de vaguedades de fácil apreciación.”⁴ En esa virtud, sería un error analizar los pros y los contras, así como las implicaciones políticas del servicio civil de carrera sin la certeza del lenguaje jurídico propio del Derecho Constitucional y de la Teoría General del Estado. En el contexto actual, donde se prepararon y llevaron a cabo las elecciones más importantes de final y de principio de siglo, abundan los análisis y opiniones políticas en forma de ensayos, artículos, columnas, discursos y

³ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo II. IJUNAM. México. 7ª ed. 1994. Pag1321.

⁴ Idem.

otras manifestaciones, que en su mayoría dejan ver en su lectura un conjunto de *vaguedades de fácil apreciación*, precisamente por la falta de un soporte jurídico mínimo que requieren los asuntos políticos del Estado contemporáneo.

El maestro Tamayo no se compromete más y sólo enumera las principales características del Estado, al afirmar que: "El Estado es una corporación formada por un pueblo dotado de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. [Así el Estado es una] corporación –[tiene] personalidad jurídica propia, sujeta de derecho –; [posee] territorio- puesto que la corporación actúa y se manifiesta en un espacio determinado; [y cuenta con poder originario, es decir con soberanía] – actúa, se conduce de forma autónoma e independiente."⁵

De acuerdo con la anterior postura, que considera al factor jurídico como elemento predominante del Estado, encontramos a Hans Kelsen, quien concibe al Estado como "... el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico."⁶ No obstante, el criterio de Norberto Bobbio dice que "... de todas las tesis kelsenianas la reducción radical del Estado a ordenamiento jurídico es la que ha tenido menos éxito".⁷

⁵ *Ibid.* Pág. 1322.

⁶ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México. 14ª edición. 1998. Pág. 183.

⁷ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1ª ed 1989. Pág 74.

La aportación del maestro Andrés Serra Rojas es determinante para entender la razón por la cual se desenvuelve un constante movimiento político dentro del Estado, misma que radica en la lucha constante por el monopolio y exclusividad del poder coactivo del cual el Estado es titular. El mismo autor define al Estado como un "... orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad."⁸. Añade que el Estado es una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y la exclusividad del poder coactivo. El concepto traduce un carácter jurídico del Estado, pero agrega a la sociedad quien juega un papel básico en el Estado, ya que es por ella que surge, se desarrolla y actúa el Estado.

El propio tratadista considera que la soberanía del Estado debe ser entendida como el poder supremo de monopolio y coacción del Estado- poder que puede transmitirse de varias maneras -. Entender esto es importante porque en torno a la posesión de la soberanía gira el proceso político⁹ estatal. Y quien es titular de la soberanía, también puede controlar el proceso administrativo del Estado, que consiste en el empleo ejecutivo de la organización estatal. Por lo tanto dentro del Estado se desarrollan dos procesos que difícilmente pueden andar caminos separados: el proceso político y el

⁸ *Ibid.* Pág. 167.

⁹ De acuerdo con un texto canónico de nuestros días, *power and society* de Laswell y Kaplan [1952], el proceso político es definido como "... la formación, la distribución, el ejercicio del poder". En Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad* Fondo de Cultura Económica. México. 1989. Pág. 103.

proceso administrativo (que debería ser entendido como el uso racional del Estado – gobierno).¹⁰

La formula planteada por el Dr. Diego Valadés¹¹, que consiste en estructurar un conjunto de controles al poder, y en especial algunos que tienen como finalidad lograr que el proceso político del Estado siga su propia vertiente sin que sean afectadas las funciones de los poderes estatales. Así, quienes operan el Estado- gobierno¹² estarán obligados a garantizar que el proceso administrativo estatal no se vea obstruido por los impulsos de la lucha política.

Para la maestra María de la Luz González el Estado constituye una realidad más amplia que la sola construcción normativa ordenadora de conductas en una comunidad determinada. Para esta autora "... el Estado se localiza en el mundo de la cultura, es un ente cultural, y su entidad específica la constituye el ser social, que es un ser real de orden moral, un ser intencional. El Estado es un ser social, complejo, que presenta diversos aspectos[además del jurídico]:

- "Una realidad inmediata, exterior, fenoménica. Que incluye al territorio, el pueblo, fenómenos de fuerza y de poder.

¹⁰ *Ibid* Pág. 169.

¹¹ Contendida en *El control del poder* y que posteriormente ahondaremos en ella.

¹² Estado- gobierno como lo plantea la tesis de Maurice Duverger, en donde uno de los "sentidos" o aspectos del Estado está integrado por el conjunto de los gobernantes de una nación soberana [y las herramientas estatales para cumplir los objetivos del Estado].

- "Una realidad última esencial. Donde se encuentra la realidad más íntima del Estado, es decir, las causas eficientes primeras y finales, últimas del Estado.
- "La existencia histórica del Estado. Que representa el desarrollo temporal de los Estados- nacimiento, desarrollo, transformaciones y extinción-.
- "Una actividad normativa. Donde el Estado actúa en el proceso de creación, definición, aplicación y sanción de las normas jurídicas." ¹³

De lo anterior se desprende que un enfoque exclusivamente jurídico dejaría incompleta la descripción del Estado. Por lo tanto, y para confirmar su postura afirma que "... el error de Kelsen estriba precisamente en querer centralizar el punto de vista jurídico y querer servirse [solo] de un método jurídico, [puesto que] el derecho no agota el Estado". ¹⁴

Aún ante los diversos enfoques prevalece un hilo conductor que radica en la constante percepción intelectual del carácter jurídico del Estado, lo que no implica, como afirma la maestra María de la Luz González, que el Estado se agote en el Derecho, pero deja ver que el Estado trasciende lo jurídico. Como lo demuestra el siguiente concepto de Estado que nos ayuda a entender más claramente el proceso de gobierno y administración estatal.

¹³ González González, Ma. de la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político*. Ed. Mc Graw Hill., México. 2ª edición 1998 Págs. 23-30.

¹⁴ Idem.

Desde una perspectiva social del Estado, "... una definición integral incluiría tres elementos:

- "Primero: el Estado es un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción.
- "Segundo: A. Esas instituciones se localizan en el centro de un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a una sociedad; B. Hacia su interior, el Estado vigila severamente a su sociedad nacional, y hacia el exterior a las numerosas sociedades entre las que debe abrirse camino¹⁵.

¹⁵ Hace referencia tácita al concepto de seguridad nacional y las labores de inteligencia propias de esta labor; siempre fundadas en la razón de Estado. En este sentido, es importante mencionar que "... si se quiere establecer un sistema auténticamente democrático, las instituciones, leyes y cultura deben democratizarse, y eso incluye a los servicios de inteligencia y de seguridad"[así como, en general, a todo el sistema funcional que da vida a los poderes del Estado. Debemos aclarar que los mecanismos de seguridad nacional justifican su existencia por la posibilidad latente de amenazas internas o externas, "... para enfrentarlas, los gobiernos crean instituciones especializadas en defender la seguridad de la Nación", tales como las instituciones que ofrecen servicios de inteligencia, "... que tienen la misión de reunir la información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la Nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia". Así dichos servicios "... son necesarios para defender la seguridad de la nación, pero el poder que adquieren los puede transformar en una de las amenazas más peligrosas a esa misma seguridad". Por lo tanto, los mecanismos que puedan democratizar y ampliar la cultura de la seguridad nacional no son suficientes, son necesarios, también, para lograr el objetivo que se instrumenten los canales jurídicos necesarios para profesionalizar, a través del servicio civil de carrera, el servicio de inteligencia en México, "... ya que la especialización y el profesionalismo no sólo mejoran la calidad de la inteligencia [y en general, de todos los servicios que presta el Estado], también fortalecen el principio de que están al servicio del Estado y de la nación, y no del gobierno o mandatario en turno." Por otro lado, "... en las democracias políticas modernas los riesgos creados por los servicios de inteligencia y seguridad no desaparecen pero sí se reducen. La razón principal es que éstos se organizan y funcionan en marcos legales y administrativos claramente establecidos y delimitados." Los riesgos, en un país en transición, también pueden observarse no solo en los servicios de inteligencia, es decir, también en aquellos órganos donde el gobierno decida o escoja procesar información confidencial y de relevancia para el Estado, como por ejemplo la SHCP, donde no solo existe el control técnico del presupuesto, también ciertas funciones asignadas a esta secretaría juegan un papel político relevante, sobre todo a partir de que la Secretaría de Gobernación, órgano político por excelencia y también regularmente dirigida por abogados, dejó de ser la principal fuente de actividad de coordinación política, criterios que daban mayor estabilidad y certeza al desarrollo económico y político del país. Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. *Las*

- "Tercero: el Estado monopoliza el establecimiento de reglas al interior de su territorio, lo cual tiende [o debe tender] a la creación de una cultura política [y jurídica] común compartida por todos los ciudadanos^{16, 17}."

La definición *integral* transcrita no representa una novedad en su totalidad: reconoce el carácter jurídico del Estado y el monopolio que tiene de los instrumentos de coerción; no enuncia al pueblo como elemento del Estado, no obstante hace alusión a la sociedad y a la ciudadanía; se refiere al territorio como el espacio vital del Estado. La aportación más valiosa del citado concepto la ubicamos en su primera consideración, en la que trata y establece sin ambigüedades que el Estado cuenta *ó debe contar* con el personal necesario para que las instituciones funcionen, para que la maquinaria estatal trabaje al servicio de la sociedad.

No podemos escapar a los cuestionamientos contemporáneos en torno al Estado, que señalan principalmente la problemática sobre "... si el Estado debe seguir siendo y en qué medida el garante y promotor de los intereses generales, [y al mismo tiempo determinar] en último término que son los intereses generales y cómo evitar que la burocracia o los partidos se conviertan en los definidores del interés general sin que

seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Ed. Siglo XXI. México. 1997. Págs. 184 y 185

¹⁶ Como lo demuestra el caso Mexicano, la sola vigencia de una Constitución no trae aparejada una cultura jurídica entre la población. Sobre todo si se considera que si un mexicano desea contar con una versión actualizada de la Constitución, tan sólo en los últimos treinta años debió comprar 48 ediciones diferentes. Ponencia del Dr. Diego Valadés Ríos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el 2 de Febrero de 1999.

¹⁷ A. Hall, John y Ikenberry, G. John. *El Estado*. Ed. Patria. México. 1ª edición. 1991. Páginas 12 y 13. .

exista la posibilidad de un control democrático por parte de los ciudadanos.”¹⁸ En efecto la sabiduría social ha determinado hasta este momento de nuestro desarrollo que la forma idónea de la organización política social es el Estado, y el mismo devenir decidirá en lo sucesivo la nueva forma de organización política. Coincidimos en que la frialdad burocrática y el egoísmo político propio de los partidos impide, cada vez más, asumir la sensible responsabilidad de percibir y satisfacer las necesidades básicas generales de la población, a lo que se debe añadir un tejido social cada vez más pendiente del actuar estatal.

En este contexto, de profundos cambios, “... por la forma en que se diseñen las instituciones¹⁹ del Estado [estaremos en condiciones de responder a las cuestiones pendientes del Estado²⁰ mexicano contemporáneo, sobre todo, en lo relativo a un cuerpo de funcionarios al servicio de los poderes eficiente y neutral]. [Para hacer conciencia de la necesidad de este cambio institucional se debe tomar en cuenta que el rediseño de las instituciones deberá apuntar] a la construcción de un Estado de derecho democrático que se apoye en el principio de las mayorías.”²¹ En otras palabras, consideramos que es el momento de estructurar las instituciones del Estado,

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la Democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1996, Pág. 21.

¹⁹ Instituciones: Un conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo [en realidad el servicio civil corresponde funcionalmente a esta premisa, en virtud de que tal institución, *civil service*, constituye en realidad una pauta para el actuar estatal del Estado]. Es importante señalar que las instituciones no lo son todo; influyen en la sociedad, pero también la sociedad influye en ellas. En Cárdenas Gracia, Jaime F., *Op. Cit.* Pág. 12 y 13.6

²⁰ El Dr. Jaime Cárdenas considera que el Estado para la Ciencia Política actual es entendido “... como sistemas administrativos, burocráticos y coercitivos permanentes que no solo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil.” Cárdenas Gracia, Jaime F., *Op. Cit.* Pág. 17.

²¹ *Ibid.* Pág. 21.

encargadas de establecer las pautas organizacionales de la función pública – en cualquiera de los tres poderes- de forma tal que se abran todos los puestos a las mejores capacidades y talentos, a través de la aplicación de los diferentes principios que conforman el servicio civil de carrera.

Debemos subrayar que las configuraciones organizativas junto con los modelos de actividad que desarrollan, como lo puede ser el servicio civil de carrera –o en nuestro caso específico, un sistema de patronazgo o patrimonialista y clientelar o de motín político de la estructura funcionarial del Estado- influyen en la cultura política²², ya que fomentan y desarrollan algunos tipos de formación de grupos y de acciones políticas colectivas. Tal como es el caso alemán donde no se han desarrollado actividades clientelares en los partidos, porque previa a la existencia de ellos había una burocracia profesional, razón que ha hecho que los partidos alemanes sean altamente ideológicos y programáticos. En este sentido, observamos una retroalimentación muy positiva entre instituciones tan diferentes como lo son los partidos políticos y los órganos del Estado, en virtud de la vigencia de una estructura funcionarial profesional de carrera que incide directa y positivamente en la disminución del apetito político que despierta el *motín* de puestos que integran los órganos estatales para los partidos beligerantes. Concluimos que la razón por la cual no contamos con un concepto de Estado único o acabado reside en que "... el *estatismo* pleno no ha sido en la historia más que una aspiración de todo Estado [por lo que cabe agregar que] frente a algunos Estados, sobre todo

²² Puedes incluir el comentario de González Avelar respecto de el compadrazgo o de la importancia de las relaciones, mas que de las capacidades para poder acceder a una función pública.

Europeos, que han avanzado notablemente en el camino entre la aspiración y la realización, la mayoría de los Estados del tercer mundo, por el contrario, siguen albergando más esperanzas que realidades: sus ciudadanos no suelen compartir una misma cultura, [propiciado también por un sistema de repartición de riqueza inequitativa y otras desigualdades sociales igual de profundas], lo que quiere decir que aún no se consolidan como Estados nacionales.²³ Por otro lado, hoy día, presenciamos un movimiento de contenido ideológico más económico que humanista, denominado *globalización*, del cual concordamos con "John Galbraith, quien – economista casi diabólico, que reviste sus argumentos con sarcasmos volterrianos- en una entrevista publicada en Octubre de 1997, en el *Corriere de la Sera*, que circula en Italia, hizo una denuncia audaz, definiendo la globalización de la economía como la forma actual del imperialismo económico. Al afirmar, Galbraith, que la globalización es un vocablo que yo no uso. No es un concepto serio. Nosotros los norteamericanos lo inventamos para disimular nuestra política de invasión económica en otros países."²⁴

1.2. Elementos del Estado.

Al analizar la composición última del Estado, es decir sus elementos²⁵, nos encontramos ante un debate añejo y vigente pero ante todo delicado, ya que para

²³ A Hall, John y Ikenberry, G: John. Op Cit. Pág.14

²⁴ Russomano, Mozart Victor. *El Derecho del Trabajo en el siglo XX. En : La ciencia del Derecho durante el siglo XX*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición. México 1998 Pág. 844.

²⁵ [Elemento se refiere a] "... un concepto genérico que comprende las entidades últimas de las cosas, sobre todo materiales, es decir, los componentes indivisibles de los cuerpos complejos, tanto materiales, como en las elaboraciones técnicas o espirituales." Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México 14ª edición. 1998. Pag 231.

algunos autores este tema implica establecer los supuestos últimos o básicos conforme a los cuales puede afirmarse o negarse la existencia de un determinado Estado.

Adentrarse en el tema requeriría, inclusive, una investigación especial que tomara en cuenta el contexto complejo del Estado contemporáneo. Por ahora, nos preocupa contar con una plataforma suficiente que nos permita ubicar correctamente el *proceso gobierno-administración* dentro de alguno de los elementos estatales.

Conforme a una teoría tradicional, "... deben considerarse los siguientes elementos como esenciales del Estado: Un territorio, una población, los fines que se propone atender y un orden jurídico general que enlaza a todos sus elementos. En otras palabras, el Estado debe comprender un grupo social importante, localizado sobre una porción de la superficie terrestre, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general encaminado a alcanzar determinados fines."²⁶

En un concepto más elaborado, el Dr. Andrés Serra Rojas concluye que "... los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales, que son atributos del poder y del Derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado."²⁷ Expresa así su preocupación por separar los factores

²⁶ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México. 14ª edición. 1998. Pág. 233.

²⁷ Idem. Pág. 238.

del Estado que permiten su exteriorización, como son los elementos esenciales; y por otro lado, los elementos que desde el punto de vista del autor, hace del Estado un ser político jurídico, como lo es la soberanía, es decir, una comunidad política organizada, independiente, autónoma.

Desde otra perspectiva, los elementos del estado son considerados como el sostén de una estructura "... dialéctica, gracias a la cual los elementos que la configuran se influyen correlativamente y forman una síntesis de vínculos encaminados hacia una misma dirección."²⁸ Para la maestra María de la Luz González, los elementos que dan forma al Estado y que constantemente se interrelacionan entre sí son: el pueblo, el poder y el territorio.

1.2.1 Territorio.

Este elemento alcanza relevancia no sólo por el papel jurídico del mismo, sino por la exigencia del grupo social de una porción geográfica en la que desenvuelva la vida de relación.

El territorio o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento al Estado, o como ha afirmado Kelsen, el territorio "... no es en realidad otra cosa que el ámbito

²⁸ González González, Ma. de la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político* Ed. Mc Graw Hill.. México. 2ª edición. 1998. Pág. 250.

espacial de validez del orden jurídico del Estado. Para Hermann Heller, el territorio es la condición geográfica del obrar estatal.”²⁹

Podemos agregar que el territorio constituye un espacio geográfico imprescindible dentro del cual la actividad de los procesos de gobierno y administración será llevada a cabo por los órganos estatales establecidos.

Para autores como Jellinek el territorio es trascendente solo como espacio geográfico en unión con el factor humano, ya que “... considera que sin sujetos humanos no hay territorio sino sólo partes de la superficie terrestre. El territorio también es elemento básico de la jurisdicción estatal al afirmar que amén de que los ciudadanos sólo pueden quedar sometidos al poder de su Estado, tanto que las consecuencias jurídicas de su sometimiento puedan realizarse en el territorio”.³⁰ Y agrega que el significado jurídico del territorio se expresa de una manera dual: una negativa, porque prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo; la otra positiva, porque las personas que se encuentran en un territorio quedan sometidas al poder del Estado.

Es importante anotar la importancia del territorio para la consecución de los fines estatales, ya que es imprescindible³¹ para el establecimiento de los poderes estatales,

²⁹ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México. 14ª edición. 1998. Pág. 238. Pág. 271.

³⁰ González González, Ma. de la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político*. Ed. Mc Graw Hill. México. 2ª edición 1998. Pág. 232.

³¹ Desde una perspectiva contemporánea del Estado, ya que la antigua reflexión sobre el Estado solo consideraba a la comunidad de ciudadanos.

mismos que a través de sus órganos coadyuvarán a la realización de los fines de determinado Estado.

Ante la globalización, que tiende a borrar, o mejor dicho a uniformar las naciones en sus costumbres, valores, principios, derecho y cultura en torno a principios económicos; también presenta una tendencia a uniformar criterios mundiales de organización de las estructuras humanas de los Estados, como es el caso del servicio civil de carrera.³², asunto del que posteriormente haremos los comentarios pertinentes.

Finalmente, el territorio es un elemento que trasciende porque "... supone un gran avance en la civilización en virtud de que implica la sedentariedad, o sea, la permanencia de un pueblo en un espacio geográfico determinado, hecho esencial para la aparición del Estado; El territorio posee alcance político, en la medida en que es el escenario donde se desarrolla la vida estatal. Todo hecho que afecte al territorio estatal, acrecentamiento, disminución, afecta directamente al Estado; el territorio como elemento también trasciende porque, inevitablemente, en el ser humano se desarrolla el amor a la propia tierra, además la permanente ansia de expansión territorial de los pueblos y de mantener a toda costa sus propios confines, así como las graves penas que los ordenamientos jurídicos nacionales contienen contra el secesionismo."³³

³² Esta intención estandarizadora del servicio civil, es solo una perspectiva de la institución, no exime de sus beneficios al preparar las instituciones estatales ante transiciones políticas democráticas, o sistemas políticos altamente competidos que dan lugar a constantes alternancias en el poder.

³³ González González, Ma. de la Luz *Valores del Estado en el pensamiento político* Ed. Mc Graw Hill.. México. 2ª edición.1998 Pág. 232.

1.2.2 El Pueblo.

Los conceptos pueblo y población deben ser diferenciados para comprender el fenómeno social del Estado desde una perspectiva jurídica. "La población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición. La población es el número de habitantes de un Estado. Este concepto alude a características aritméticas, estadísticas, con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado."³⁴ El término pueblo se nos presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y constituye el *cuerpo electoral*. El pueblo sustenta las instituciones públicas populares, no solo por el apoyo económico que les brinda, sino por que *en un proceso democrático* el pueblo debe acceder a los órganos que conforman e integran los poderes estatales.³⁵

El pueblo es un concepto "... jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero"³⁶.

³⁴ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa México 14ª edición. 1998 Pág. 241, 242 y 247.

³⁵ Más adelante observaremos como John Rawls establece las bases –dentro de un sistema liberal democrático- para que los cargos sean abiertos y asequibles a las mejores capacidades.

³⁶ Serra Rojas, Andrés Op.cit.Pág.247.

La ciudadanía como elemento vinculante entre el individuo y el Estado es determinante para la integración de los órganos que dan vida a las instituciones estatales, en virtud de que sólo quienes gozan de la ciudadanía están facultados legal y constitucionalmente para formar parte de alguno de los órganos estatales. “En resumen, el concepto pueblo designa aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos.”³⁷

El individuo, el ser humano, como substancia del pueblo, alcanza un nivel mayor de evolución al erigirse en Nación, ya que no solo es la comunidad políticamente organizada, sino que, como el Dr. Jorge Carpizo define, “... la nación es el grupo de hombres, generalmente grande, unidos por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la raza, la lengua, y el territorio y que tiene el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro”.³⁸ Desde otro punto de vista se liga íntimamente el concepto de pueblo con el de Nación, ya que considera al pueblo como un presupuesto de la Nación. El pueblo es un “...elemento de la organización política; no es la sola suma de ciudadanos ó súbditos, ni es una muchedumbre como compuesto humano sin concierto alguno ni enlace natural, ni moral, sino un cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general; es unidad, unión espiritual que respeta la particularidad de quienes lo forman. [Además] es el titular del poder político.”³⁹ Destaca la voluntad y la

³⁷ *Idem*- Pág. 248

³⁸ Serra Rojas, Andrés. *Op Cit*. Pág. 256.

³⁹ González González, Ma. de la Luz *Valores del Estado en el pensamiento político*. Ed. Mc Graw Hill. México. 2ª edición. 1998 Pág. 250

espiritualidad como el dato básico que da lugar al pueblo, no solo como concepto, sino como un hecho tangible que surge como consecuencia de la fuerza de la unidad que propicia la solidaridad humana. "El pueblo es congregación natural, anímica, esencialmente política, comunidad ordenada, basada en un orden que emana de él mismo que la autoridad sanciona."⁴⁰

No profundizaremos en las diferentes escuelas que explican y desglosan el polémico concepto de Nación, pero sí consideramos pertinente, y sobretodo útil, estudiar la noción alemana de *Nación-órgano*.

Es útil porque a través de ella podemos percibir en su correcta dimensión el siguiente hecho: En virtud de que no hay más voluntad que la voluntad de los seres humanos y de que sólo ellos tienen los atributos anímicos y espirituales propios para el manejo de la razón y de la voluntad, el Estado integrado por órganos —esferas de competencia jurídica— que carecen de las cualidades aludidas anteriormente y por ende incapaz de proyectarse por sí mismo, el Estado necesita del concurso de los seres humanos, las personas físicas para completar sus fines. Corresponde a los gobernantes y funcionarios expresar de acuerdo con la ley, la voluntad que se atribuye al órgano jurídico. Además los órganos del Estado tienen a su cargo expresar la voluntad de éste, con independencia de la voluntad del funcionario que actúa no como un acto propio o personal, sino como el medio adecuado para la expresión de la voluntad estatal.

⁴⁰ *Ibid.* Pág. 221.

En cuanto a este último aspecto, el desempeño objetivo de la función pública estatal- en cualquiera de los tres poderes del Estado -, es decir, la acción de los órganos estatales mediante el desempeño de los funcionarios, se encuentra en constante tensión y tentación para desviar sus objetivos hacia el proceso político del Estado- la lucha por controlar el monopolio del poder político y coercitivo del Estado- a través de los diferentes canales que la comunidad política le presenta como opciones – desde los partidos políticos hasta la creciente sociedad civil organizada, que cada vez con más frecuencia encauza las insatisfacciones sociales y sustituye los canales políticos convencionales que en muchos casos no han podido dar respuesta.

En otras palabras, los funcionarios⁴¹ encargados de las diferentes funciones estatales (legislativas, ejecutivas o relacionadas con la administración y procuración de justicia) tienen frente así una propensión constante a participar en los procesos políticos estatales, tergiversando el mandato popular que les fue asignado a sus funciones. El servicio civil de carrera encuentra su razón de ser al desempeñarse como mecanismo de control del conglomerado de órganos, es decir como instrumento de contención política, para que las personas físicas encargadas de dar vida a los órganos estatales actúen dentro del marco de funciones asignadas legalmente a cada órgano.

⁴¹ El funcionario que expresa la voluntad del Estado a través de su actuación en el órgano, cuyas funciones son delimitadas por el Derecho, actúa expresando al Estado, en representación de éste, no hablamos de la representación popular que surge como fruto de un proceso electoral

1.2.3 El poder.

Cualquier discusión que pretenda definir, analizar, y en general abordar el tema del poder, resulta apasionante, pero para efecto de nuestro trabajo es importante resaltar el poder como elemento del Estado, en tanto que los órganos del Estado se encuentran dotados de un poder creado y tolerado por una sociedad para su propia protección y encargado de realizar la empresa de gobierno a través del orden y del apego a la legalidad. Como anteriormente mencionamos, los órganos dirigidos y conformados por funcionarios con naturales inclinaciones políticas y en virtud del poder con el que se encuentran revestidas tales instituciones, no están exentos de la posibilidad de desviar el cauce delimitado e impuesto por el propio Derecho. En otras palabras, nos interesa el poder, en tanto que es susceptible de controlarse a través del establecimiento de un sistema contrapesos, mismos que tienen diferentes manifestaciones- pero, el que nos concierne es el servicio civil de carrera como instrumento del control del poder -

Cabe hacer algunas apreciaciones teóricas con respecto al poder: "... el poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad⁴² es el

⁴² Autoridad es la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos. La autoridad es una investidura temporal que viene de la ley o del sufragio. Para realizar su función la autoridad necesita del poder; el ejercicio del poder sin autoridad es violencia, dictadura o tiranía. De Enciclopedia jurídica Omeba. En González González, Ma. De la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político* Ed. Mc Graw Hill. México. 2ª edición. 1998.

Derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía.”⁴³

Cuando nos referimos a la tensión y la tentación a que son sometidos los encargados del proceso de gobierno y administración del Estado para sucumbir ante intereses propios del proceso político del Estado, aludimos también al debate que se desenvuelve dentro del propio poder estatal, en el cual el poder debe definirse, u optar, entre ser un poder- autoridad o un poder- tiranía; es decir utilizar el poder legítimamente o en ausencia de ella. A este conflicto nos referimos, pero sobretodo prevenimos – siguiendo al maestro Diego Valadés⁴⁴ - cuando hablamos de controlar las instituciones que el poder estatal tiene a su cargo. El propio Doctor Diego Valadés Rios considera que las concepciones elaboradas en torno al poder –tanto de los doctrinarios como de los propios protagonistas políticos- tienen como principal ingrediente la percepción del autor, dependiendo de su posición frente al poder, es decir, cada concepto estará influido por el grado de involucramiento en cuanto al ejercicio del poder. Así pueden agruparse tres grandes tendencias de la concepción del poder: exaltación, quienes detentan el poder –Maquiavelo y Hobbes-; deturpación, o en situación de oposición–Rousseau-; y racionalización, punto intermedio propio de los analistas jurídicos o políticos –Locke y Montesquieu. Concluye que el constitucionalismo permitió llegar a un arreglo de estas tendencias excluyentes, al identificar la posibilidad de que el poder tuviera un estatuto jurídico.

⁴³ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México. 14ª edición. 1998. Pág.293.

⁴⁴ Valadés, Diego. *El control del Poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.,UNAM.,México.,1998, Pag.6.

El concepto de poder de Max Weber, obviamente referido al Estado, además de ser claro, es práctico por que aborda directamente la función política de la estructura administrativa del Estado. Para el autor el poder es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad y añade que una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden.

Max Weber no solo considera al aparato administrativo estatal como el instrumento idóneo para mantener el monopolio de la fuerza coercitiva legitimada al Estado, va más allá y declara como factor determinante para la existencia del Estado el uso monopólico y exitoso del poder por parte de la estructura administrativa.

La maestra María de la Luz González considera que "... el poder político del Estado se distingue por ser un poder dominante, no pudiéndose resistir su coacción porque posee los medios materiales para obligar, lo cual no implica que se desconozca la existencia de la tricotomía poder, coerción y legitimidad, términos que están estrechamente vinculados por que el poder no puede asimilarse a la simple fuerza. En este último aspecto se hace la mayor aportación al concepto de poder, puesto que la legitimidad transforma la simple relación de fuerza en una relación de derecho, ya que el poder legítimo se distingue del poder de hecho por ser un poder regulado en forma jurídica, y

precisamente, es mediante los preceptos jurídicos como el poder puede realizar su función.”⁴⁵ Afirmamos que en este sentido se da la mayor aportación por que da la clave para que el poder estatal sea considerado como un acto gubernativo que tiene que subordinarse a los principios jurídico- constitucionales, y no sea tan solo una relación de mera fuerza.

Concluimos que el poder no es una abstracción mental humana respecto del Estado, el poder se manifiesta material y directamente en la sociedad, a través de los diferentes servicios, funciones y operaciones que realiza el Estado. Este despliegue de acciones que exterioriza el Estado y que hacen tangible su poder es llevado a cabo por un factor estatal que da vida a los órganos estatales, el factor humano del poder estatal, que esta integrado por todos los funcionarios, de todos los niveles y que necesitan ser organizados en torno a principios, valores y estructuras racionales bien determinadas, para que el poder del cual forman parte sea orientado conforme a los principios sociales, políticos y jurídicos creados por el mismo Estado.

Para el Dr. Serra Rojas “... el poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una **fuerza material**. La primera lo encauza y lo justifica, la segunda lo organiza y **la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política**. En forma más específica el poder relativo al Estado, a diferencia de otras manifestaciones de poder en la sociedad, que se denomina *poder dominante o político*, es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos. El poder de dominación

⁴⁵ González González, Ma. De la Luz *Valores del Estado en el pensamiento político*. Ed. Mc Graw Hill.. México. 2ª

El papel del derecho no consiste solo en definir y garantizar el poder al Estado, el derecho como norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad, también norma el actuar de los encargados de la dirección estatal, el gobierno.

1.2.4 El Elemento Humano. La teoría del órgano.

Es imprescindible para el Estado, como para toda asociación que se ha propuesto metas comunes, contar con "... una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad colectiva. En sentido social, el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse, ni existir sin órganos que lo hagan funcionar".⁴⁸

"El Estado está constituido por un conjunto de órganos. La voluntad del pueblo debe observarse a través de sus órganos representativos. Un Estado sin órganos es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir. El Estado contemporáneo requiere una pluralidad de órganos, ordenarlos y reducirlos a tipos fijos es una necesidad que no puede menos que cumplir la Ciencia. La actividad del Estado se manifiesta por medio de la actividad de sus órganos".⁴⁹

La actividad humana en el órgano cobra relevancia no solo por que de ella depende la

⁴⁸ Ibid. Pág. 219

⁴⁹ Idem.

vida institucional del Estado, sino por que el hombre que actúa, que acciona en lo individual, no actúa en nombre propio sino como acción de una corporación a la cual pertenece. En esta actuación deben entrar elementos ordenadores de la vida orgánica del Estado, elementos que racionalicen la estructura institucional conforme a la cual se organiza y desempeña el grupo humano integrado en cada elemento del poder estatal, ya sea legislativo, ejecutivo ó judicial.

“No hay otra voluntad que la de los hombres, ni otro espíritu o alma, que el que anida en el propio ser humano. En este sentido y en virtud de que no hay otra voluntad, que la voluntad del hombre y que el Estado no puede expresar otra voluntad que la que el funcionario expresa cumpliendo la ley.”⁵⁰

El órgano es un conjunto de partes del Estado a quienes se asigna una función, que se ramifica y subdivide de acuerdo con su importancia. El órgano es un medio de acción para realizar finalidades sociales. El órgano consiste en una *unidad jurídica*, una esfera de competencia, a quien se va a encomendar la realización de determinados propósitos. Si los seres humanos no concurren con su voluntad personal quedaría como una buena intención.

El órgano es una esfera de competencia que se integra con dos elementos importantes: 1. En la persona o conjunto de personas o Titular llamadas funcionarios

⁵⁰ Idem.

públicos que tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia.

2.El segundo elemento es la unidad a la que la ley le asigna una finalidad. Esta unidad se forma con diversas posibilidades o capacidades.

Nuestra atención se dirige al primer elemento del órgano, es decir, al factor que aporta la vitalidad y la voluntad estatal, es decir, el funcionario, la persona física. Sólo así se justifica la existencia de una estructura funcionarial amplia y compleja que sirve para alcanzar los objetivos estatales plasmados en un programa jurídico político o económico. Así el individuo que asume la tarea de realizar los propósitos contenidos en un conjunto de normas, es la persona física transitoria, que viene a la función pública para servir a una comunidad.

Consideramos que el funcionario público que se desempeña de acuerdo a los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia es aquel que se conduce imparcialmente, aplicando su conocimiento con el mayor sentido de servicio a la nación pero que goza de las garantías que otorga el estar organizado y protegido por los principios de carrera que deben regir toda actividad estatal racionalmente organizada y que pretenda alcanzar un desarrollo estatal en sus diferentes ámbitos, económico, social, político y cultural.

1.2.5 Gobierno.

El significado del vocablo gobierno en su forma más antigua es la latina *gubernare*, vocablo que los romanos tomaron del griego y que originariamente significaba guiar la nave. Gobernar es emitir órdenes y dar instrucciones para el bien común, por que los intereses del hombre que está en el timón son los mismos que los de la tripulación que está en la nave. Esta figura puede parecer simple, pero es representativa de lo que realmente sucede en el navegar continuo del Estado.⁵¹

Es importante dejar clara la relación Estado- Poder – Gobierno. El poder como fuerza, nacida de la voluntad general, al servicio de una idea, está destinada a conducir a los grupos en la búsqueda del bien común. El Estado ostenta el poder así definido, posee el monopolio del mismo, pero el ejercicio de ese poder corresponde al gobierno, de lo contrario el poder, y en último caso el Estado, quedaría como una construcción filosófica o *fantasmagórica* de la comunidad política. Sin menoscabo de los daños que una fuerza de esta magnitud pueda desatar en una determinada comunidad que no tiene rumbo, ni brújula que la sustente.

No obstante que "... en épocas pretéritas se llegó a encarnar al Estado en la figura del gobernante, [actualmente contamos con una diferencia nítida entre los dos conceptos.]

El Estado es una unidad de acción y decisión política; unidad de síntesis

⁵¹ Enciclopedia jurídica OMEBA Tomo XIII. Ed. Driskill. Argentina 1991. Pág. 309.

están en posición de dirigir a los demás⁵⁹, o sea, que ocupan el vértice dentro de la estructura jerárquica total,⁶⁰ ya que mediante un sistema de mérito de entrada y permanencia han comprobado su aptitud.

El conjunto de instituciones que llevan acabo los actos de gobierno y que dirigen la acción del Estado, requieren de los individuos para realizar "... en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden."⁶¹

⁵⁹ Platón en *La República*, afirma que cualquier tipo de Estado exitoso debe estar gobernado por aquellos que tienen el conocimiento de ejercer el poder; así adelanta una primera impresión del concepto de tecnocracia que no obstante que entonces la entendían como la élite gobernante, lo que implica una jerarquización con base en la capacidad manifiesta para gobernar.

⁶⁰ Al observar esta afirmación debe tomarse en cuenta que es una aseveración doctrinaria, ya que tener la máxima posición de poder dentro del Estado, no implica que también se encuentre en el vértice del crédito moral o popular, como lo ha experimentado notablemente nuestro país.

⁶¹ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano* Ed. Porrúa. México. 1995. Pág.1

CAPITULO II

EL SERVICIO CIVIL EN EL DERECHO COMPARADO

2.1 Comentario Previo.

Conscientes de que es necesaria una estructura humana operativa del Estado – y que dicha estructura no sólo es imprescindible en uno de los poderes que lo conforman, sino en cada una de las funciones que éste lleva al cabo, es decir, en sus diferentes ámbitos de acción: Ejecutivo, Legislativo o Judicial -, estamos en posición de estudiar uno de los sistemas más actualizados conforme al cual se organizan los cuerpos funcionariales de países donde la combatividad política de los partidos, grupos y en general la postura crítica de los ciudadanos hacia el actuar del Estado es constante y por lo tanto, los poderes estatales de dichos países requieren de estructuras funcionariales sólidas, no sólo para hacer frente a la incesante arena política, sino para avanzar en la eficiencia y calidad de los servicios que presta el Estado contemporáneo.

Es importante aclarar que los estudios del servicio civil de carrera, en estricto sentido,¹ se concentran en la función administrativa del Estado, misma que se equipara con la función ejecutiva. Existen también estudios, que para efecto de nuestro trabajo son complementarios, sobre la carrera diplomática, la carrera judicial, los servicios profesionales electorales, la carrera militar, entre otras², que refuerzan nuestro análisis

¹ Algunos estudios son profundos, pero son escasos.

² Analizar en detalle cada rama de las carreras que conforman las estructuras estatales merecería un ensayo por cada una.

y que al mencionarlos, sin ser nuestro principal foco de atención, no nos impide señalar que nuestro objetivo es demostrar que los principios conforme a los cuales se estructuran las carreras funcionariales, militares, judiciales, diplomáticas, entre otras, contienen principios básicos y comunes, principios básicos ó *sine qua non* que constituyen la base de una carrera dentro de una determinada estructura o cuerpo de la función estatal.

Dentro de las experiencias registradas en el derecho comparado, de países que han aplicado el principio de carrera, destaca un elemento estratégico, que ha servido como bastión o dique del principio de carrera y ha permitido el funcionamiento de los órganos estatales en épocas de tempestad política y que en la mayoría de los casos ha permitido transiciones pacíficas. Dicho elemento radica en la capacidad del principio de carrera para resolver las constantes tensiones políticas que envuelven, sobre todas las demás estructuras, a los poderes ejecutivos. Esa capacidad instrumental del principio de carrera consideramos que reside en el concepto de la neutralidad política, una imparcialidad partidista, que sin caer en la pasividad o insensibilidad propia de los grandes cuerpos de la función estatal, le permita a cada órgano mantenerse frente a, y no dentro como protagonista, de los escenarios o arenas políticas que puedan suscitarse con motivo de las transiciones políticas, sobre todo en países donde ha sido y es constante, como lo será para nuestro país, el cambio de partidos políticos que asumen el poder mediante el voto popular, ya sea en el ejecutivo o la mayoría en el Congreso de la Unión.

2.2 Experiencias Comparadas.

2.2.1 La cooperación internacional.

No sólo con el objeto de justificar el estudio del servicio civil en el derecho comparado, sino también por razones de salud política y administrativa nacional, es preciso encuadrar nuestro análisis dentro del marco de la cooperación administrativa internacional, tal como quedó asentado en la mesa redonda *La organización de la Administración Pública ante los retos del Estado*, que con motivo de la celebración de las XXV generaciones de egresados del *Institut International d'Administration Publique* organizó la Asociación Franco- Mexicana de Administradores Públicos. En este contexto, Didier Maus, director del Instituto Internacional de Administración Pública, realizó una reflexión acerca de la cooperación administrativa internacional³ que nos permite entender la actualidad de los problemas que envuelven a las superestructuras funcionariales de los diferentes países, sus particularidades, sus puntos de encuentro, y nos dota de un perfil gráfico de las formas en que actualmente se producen, importan y se exportan esquemas o formas de organización del personal que forma parte de la función pública, todo conforme a las necesidades de las más diversas formas políticas y administrativas de los países que cuentan con Estados provistos, en mayor o menor medida, de un cuerpo funcional depurado. Maus considera que a través de las

³ "La cooperación administrativa es la relación que se establece entre dos países, a través de su administración pública, con el fin de enriquecerse mutuamente en materia de administración". Llegar a un consenso total del concepto no es nuestro objetivo, pero como el mismo autor afirma, esta definición

múltiples relaciones que se desenvuelven entre los países en torno a la cooperación administrativa internacional, se puede llegar a hablar del "... concepto de mercado en el cual, hay un cierto número de actores que son demandantes, oferentes, financieros, hay cierto número de productos que circulan en ese mercado y en realidad cada uno es libre de inclinarse al mejor precio y a la mejor eficacia, en función de sus necesidades o de cierto número de parámetros".⁴ El objetivo del presente apartado consiste en dar un panorama general de las diferentes concepciones y construcciones que se han hecho en torno a *un producto final denominado: servicio civil de carrera*. Para que finalmente y una vez descritos los principios de los que está compuesto, el lector ó el usuario de este trabajo, al tomar en cuenta la salud de la República y las graves consecuencias en que ha derivado para el país la importación e imposición de modelos a *raja- tabla*, pueda elegir o inclinarse por los principios y conceptos que considere más aptos para la Nación.

La principal aportación de este *modelo de mercado administrativo* radica en que a partir de un planteamiento esquemático de las opciones, podemos ubicar claramente los modelos que, con base en extensas experiencias históricas, ofrecen los países pioneros en la conformación del servicio civil de carrera y que, ante todo, como país en transición política, no nos podemos permitir el error histórico de incorporar, adoptar o

resulta operacional para nuestro trabajo. Maus, Didier. La Cooperación Administrativa Internacional en Francia.

⁴ Maus, Didier. La Cooperación Administrativa Internacional en Francia. *En La organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado*. Trad, Josana Tonda Salcedo. Ed. Asociación Franco- Mexicana de Administradores Públicos. 1ª edición. 1997. Pág. 119-129.

calcar modelos que pueden resultar anacrónicos y disfuncionales para nuestro esquema político y funcional.

El *modelo de mercado administrativo* está compuesto, a grandes rasgos, por la siguiente tipología de los actores que actúan sobre el mercado de la cooperación administrativa:

COOPERACION ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL

ACTOR	DEFINICION	INTEGRACION	OBSERVACIONES
Demandantes	Quienes desean recibir cooperación administrativa. Todos los países, sin importar el nivel de desarrollo o su posición geopolítica, son demandantes.	<ul style="list-style-type: none"> - 1er. Grupo. Países en desarrollo. Su nivel de desarrollo económico y social ha sido considerado históricamente como insuficiente. - 2º. Grupo. Países en transición. "Los que reencontraron cierta forma de democracia, después de haber vivido bajo una dictadura militar o un régimen comunista"¹ - 3er. Grupo. Países desarrollados. Ni en desarrollo, ni en transición, la mayoría son parte de la OCDE. Ante el reto que representan dificultades económicas, estos países demandan tener un sistema de administración pública más eficaz y productivo.² 	<p>La importancia de clasificar al primer grupo reside en que dependiendo del grupo- que puede ser desde una ex colonia española o en una más reciente colonia francesa, que recientemente alcanzó su soberanía - varían las necesidades, es decir, las demandas.</p> <p>Los países del segundo grupo se cuestionan por el lugar que ocupa la organización funcional, con relación al reconocimiento o desconocimiento de los principios fundamentales del servicio civil, de un orden constitucional.</p>

¹ Destacan algunos países de Europa central y oriental o de la Comunidad de Estados Independiente, tales como Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Rumania o Bulgaria, con quienes Francia ha tenido importantes acciones de cooperación. Didier Maus agrega que, para el caso de países en transición y donde es reciente la adquisición de soberanía, es difícil construir administraciones diplomáticas, por ejemplo Ucrania y Kazakisthán, entre otros, quienes no tenían ningún servicio diplomático, ni tampoco representación internacional, por lo tanto ningún diplomático, lo cual es grave porque son países que deben expresarse en cierto número de recintos internacionales o tienen que firmar tratados. La cooperación administrativa internacional Pág 121 En América Latina destacan países como Honduras, Panamá y Costa Rica, donde la demanda de cooperación a los Estados Unidos de América, para establecer el servicio civil de carrera, ha sido importante. Este grupo de países presenta procesos comunes de transición política, de dictaduras a democracias, transiciones donde ha influido la reforma de la administración de personal. Ver: *Public Personnel Management and Democratization: A view From Three Central American Republics*. De E. Klinger, Donald, Florida International University. En *Public Administration Review* July/ August 1996, vol 56. número 4

² Didier Maus considera que en el caso de los catorce países miembros de la Unión Europea, no obstante que las administraciones italiana, española, austríaca, inglesa e irlandesa, son diferentes en sus tradiciones, historia y necesidades, existen problemas comunes por resolver, tales como los retos de la actualización y reforma del Estado, la gestión de recursos humanos, entre otros. Resulta interesante el cuestionamiento del ponente francés, respecto de la apertura o concesión al sector privado de la prestación de servicios estatales en áreas como el servicio de agua, la recolección de basura, entre otros. Acciones que no resultan extrañas, ya que la propuesta de abrir el servicio eléctrico a la inversión privada está pendiente por resolver, no obstante que el presidente de la República, Vicente Fox, en reunión con el Sindicato de Electricistas anunció que no se llevaría a cabo la multitudinaria reforma. También es común observar en algunas instituciones gubernamentales la concesión del servicio de limpieza a empresas privadas.

Ofertentes	Finalmente todos los países juegan el doble papel tanto en la demanda como en la oferta.	<ul style="list-style-type: none"> - 1er grupo de ofertentes. Encabezado por los países con un nivel de desarrollo democrático y económico considerable(OC DE). Las estructuras de cooperación pueden ser públicas- en Francia: Instituto Internacional de Administración Pública; en Alemania, el Bundes Akademie; en España, la Escuela Nacional de Administración Pública; en el Reino Unido el <i>civil service college</i>- o bien, privadas. - 2º grupo. Los países en desarrollo y los países en transición, ambos son susceptibles de cooperar entre sí, de intercambiar experiencias, ya que las acciones de reformas emprendidas por un país, en este contexto de desarrollo, son completamente diferentes de aquellas que les puedan ofrecer los británicos, los italianos o los franceses.³En este sentido cabe subrayar que es necesario llegar más allá de la oferta tradicional de los países miembros de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. 	
------------	--	--	--

³ No obstante esta posibilidad de cooperación es difícil de poner en marcha, en virtud de que la relación entre vecinos puede llegar a funcionar mal por las dificultades y susceptibilidades que puedan presentarse, por ejemplo: en la Península de Indochina, entre Vietnam, Laos y Camboya donde deben tomarse en cuenta las diferencias históricas; o bien, en la zona norte de Europa Central, los polacos, húngaros y checos se consideran, entre ellos, muy particulares, y, finalmente, también es poco conveniente, diplomáticamente, que Rumania, Bulgaria y Albania lleguen a cualquier cooperación entre los tres

Financieros	Sólo una pequeña parte de la cooperación es financiada por los beneficiarios.	- Tanto en el segundo grupo como en el tercero, es decir, sea un país en desarrollo o un país en transición, sus recursos son débiles para el financiamiento de la cooperación, por lo que es necesario encontrar soluciones de reemplazo, en el que la mayoría de las veces la cooperación es financiada por los países oferentes, o en su caso, por organismos internacionales como la Unión Europea, el Banco Mundial, el FMI, u otros organismos que participan en la política de desarrollo de países en transición, que al darse cuenta de la necesidad de contar con administraciones públicas eficaces deciden consagrar recursos financieros a la cooperación de intercambio de modelos de administración	
-------------	---	--	--

PRINCIPALES TEMAS DE LA COOPERACION.

FORMACION.	Gran parte de la cooperación internacional consiste en mejorar el nivel de formación de los administradores públicos, a través de la recepción de estudiantes de otros países en instituciones educativas francesas, italianas, etc. También destaca el impulso a la capacitación en el lugar donde se requiere la capacitación, ya que es menos costoso desplazar a catedráticos, que a los practicantes. En conclusión, no hay un modelo perfecto en materia de formación, solo que deberá estar diseñada, <i>ex profeso</i> , para los países que la necesitan y para la población que se debe formar.
INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS	A través de la exposición de reflexiones en torno a las mismas, con el objeto de concientizar a quienes tienen a su cargo las administraciones sobre la forma en que pueden mejorar la eficacia de sus propios cuerpos funcionariales.
CONSTRUCCION DE INGENIERIA.	Con base en la ingeniería administrativa comparada, se trata de llevar a cabo acciones integradas que vayan más allá de simples programas de formación y que consisten en poner en común, no solo las experiencias, los conocimientos necesarios para construir cierto número de edificios administrativos o de reglas administrativas, tales como la edificación de centros de formación para determinada administración, la evolución de los estatutos de la función pública. Uno de los principales obstáculos que encuentra la cooperación internacional, en materia de evolución, tanto de los estatutos como de las estructuras funcionariales, está en la conclusión, a que han llegado los analistas, de que existen lazos estrechos entre las autoridades políticas y la estructura administrativa, por lo tanto, la realidad presenta países, cuyas estructuras, son cada vez menos administrativos y cada vez más políticas.

El autor subraya su preocupación por las posibles, o en algunos casos cuasi imposibles, cambios que en países en transición puedan suscitarse, ya que en dichos países, como en algunos de Asia central, la historia administrativa ha estado casi completamente ausente, lo que evidencia diferentes problemas y situaciones de países en desarrollo. Lo anterior, en virtud de que, en algunos de ellos, existen verdaderas

rupturas y cuestionamientos históricos, lo que propicia, aunque sea sencillo a simple vista, que en realidad sea difícil construir rápidamente una administración pública como si se tratara de una democracia y economía liberal. Ante tal reflexión, se debe interrogar: "... ¿cómo construir una administración pública en países donde la noción de impuesto no existe⁵, la noción de contabilidad tampoco o donde no se sabe que los particulares y las empresas deben consagrar una parte de sus ingresos a la colectividad [o donde la administración de los órganos estatales de gobierno y de poder se confunden con la administración de bienes de carácter particular (*spoils system* ó *sistema de patronazgo*), o donde la acción de las instituciones gubernamentales – en el ámbito federal, estatal y municipal- en época electoral es dirigida parcialmente?"⁶.

⁵Al respecto el interesante ensayo *Vivir sin Impuestos*, de Carlos Elizondo y Blanca Heredia, demuestra que México se encuentra con esta barrera económica que en un dado caso le impediría actualizar sus estructuras, ya que nuestro país " cuenta con una de las cargas tributarias - ingresos tributarios como proporción del producto nacional - más bajas del mundo. Según el *World development report 1997*, editado por el Banco Mundial, el porcentaje del producto gravado vía impuestos directos e indirectos en México en 1995 fue del 14.8%. es el porcentaje más bajo de los 17 países de nivel medio - alto para los que existen datos. Muy bajo frente al 17.8 % de Chile, 18.6% de Brasil, 25.2% de Sudáfrica, por citar algunos de los países comparables con el nuestro en términos de nivel de ingreso. La baja capacidad recaudatoria del Estado mexicano no es nueva, ha atravesado prácticamente toda nuestra historia. La debilidad del Estado para cobrar impuestos refleja la precariedad del pacto entre ciudadanía y gobierno. No ha habido en México, ni hay por desgracia aún, un acuerdo básico que comprometa recíprocamente, de manera abierta y transparente, a gobernantes y gobernados a asumir su parte de responsabilidad en la producción de la vida colectiva. **Lo público no ha sido en éste país patrimonio común, ha sido en muchos casos botín sujeto a la depredación de grupos, familias, individuos y empresas.** La dificultad para gravar ha limitado la producción de bienes públicos- pavimento, escuelas, parques, transporte público, policías, salarios remuneradores, justicia- contribuyendo, con ello, a reducir la calidad global de vida de todos, no solo de los más pobres. Dicha dificultad le ha impuesto, además, severas restricciones al manejo de las finanzas públicas introduciendo, por esa vía, fuentes permanentes de inestabilidad en la operación de la economía en su conjunto. Las principales causas de este conflicto son: 1. Los altos niveles de desigualdad en el ingreso. 2. La tradicionalmente elevada liquidez y movilidad del capital generado y/o invertido en México. 3. La existencia de un régimen político de base clientelar en cuya operación las demandas a favor de bienes públicos han tendido a estar fuertemente sobrerrepresentadas, através de exenciones tributarias o subsidios vía gasto. y 4. El carácter autoritario del régimen político. Estructuras de representación y rendición de cuentas débiles han limitado la legitimidad de la función recaudatoria del gobierno. ***Bajos niveles de legitimidad y confianza en el gobierno han incrementado el costo de cobrar impuestos.*** Elizondo, Carlos., y Heredia Blanca. *Vivir sin impuestos* Revista NEXOS. México. Febrero de 1999. Págs 8 y 11.

⁶ Maus, Didier La Cooperación Administrativa Internacional en Francia. *En La organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado*. Trad. Josana Tonda Salcedo. Ed. Asociación Franco- Mexicana de Administradores Públicos. 1ª edición. 1997 Pág. 121.

En conclusión la cooperación internacional, como concepto, no constituye ninguna novedad para el análisis jurídico, en realidad es una forma novedosa de llamar al análisis jurídico comparado en el ámbito de nuestro objeto de estudio, el servicio civil de carrera. Nos fue útil para efecto de dar un panorama certero de los actores que intervienen, las instituciones que son tema constante de discusión. En específico el análisis comparado, y en particular la cooperación internacional pretende mejorar la planificación de las administraciones, al tomar en cuenta la correcta administración de los recursos humanos y que los recursos económicos también sean utilizados eficazmente. Una visión *neoliberal* de la administración, como la que actualmente prevalece en México⁷, considera que la administración debe responder únicamente a las funciones económicas de una sociedad, ya que son parte del mismo mundo, el ámbito administrativo y el ámbito económico. Tomar en cuenta los elementos económicos para el mejor diseño y eficacia de la estructura funcional es necesario, pero no debe soslayarse el aspecto jurídico, político y anímico (preferencias partidistas o inclinaciones ideológicas) del recurso humano que en momentos de tensión política- en la que se desenvuelve la mayor parte del tiempo- juegan un papel relevante y donde los conceptos, estadísticas y cálculos económicos no ayudarán a resolver un momento

⁷ Para muestra, basta ubicar geográficamente, dentro de las instituciones, a los órganos encargados de organizar el servicio civil de carrera en México. Hasta el 13 de Agosto de 1998 se contaba con: *La Dirección General adjunta de Servicio Civil, la Dirección de Desarrollo de Servicio Civil y la Unidad de Servicio Civil*, todas adscritas a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

de inestabilidad gubernativa que podría llevar a su parálisis, no solo a un municipio o a un estado, sino a los órganos federales⁸.

2.2.2 Francia.

2.2.2.1 Su contexto.

La historia política de Francia se ha caracterizado por el desarrollo de un poderoso aparato administrativo: "... para los franceses el Estado ha proporcionado la certidumbre que las cambiantes constituciones no han podido otorgar".⁹

Los orígenes del aparato estatal francés se remontan al periodo previo a la revolución. La consolidación del estado- nación supuso la extensión de la autoridad real a todo el territorio y esto, a su vez, requirió de un aparato administrativo eficaz. "En este proceso se plantaron las semillas de la centralización y de la intervención del estado en la economía, características que continúan presentes hasta el día de hoy y que requieren de un aparato administrativo poderoso."¹⁰

Como dato biográfico, pero que aportó elementos positivos a la creación del sistema de carrera en Francia encontramos que "Napoleón no estaba tan interesado en la

⁸ "*Paralizados. servicios en Ixtapalapa*". Hasta el 11 de Mayo de 1999 se mantenían paralizadas 75 % de las áreas de trabajo por los empleados, miembros del SUTGDF, de la citada delegación, por supuestas prácticas de nepotismo por parte del delegado. La Jornada. 11 de mayo 1999, secc. Ciudad.

⁹ Owen, B. J. "France.", En *The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey.*, Compilación de Kingdom, J. E., Gran Bretaña, ed. Routledge. 1990. Págs.65.

¹⁰ Idem.

democracia, como lo estaba en la eficiencia administrativa, por lo que necesitaba un sistema que le proporcionara los servicios que constantemente necesitaban las tropas, así como los recursos que requería para llevar a cabo sus objetivos".¹¹ Además "...muchas de las instituciones administrativas creadas por el emperador Napoleón para gobernar Francia se siguen utilizando, y la dirección principal de toda la actividad gubernamental de Francia sigue emanando de París."¹²

La tradición estatista de Francia tiene que ver, también, con su cultura y pensamiento político:

- Los conceptos de libertad y soberanía, en Francia, no se dirigen tan claramente hacia el individuo, como en el Reino Unido."¹³En Francia, la libertad se refiere más a la libertad de la comunidad, que a la libertad individual(Rousseau sostiene la superioridad moral de la voluntad general sobre las voluntades individuales).
- La vida política francesa se ha caracterizado por la desconfianza y la excesiva ideologización, lo que ha dificultado la cooperación, la negociación y el consenso. En ese sentido, "Charles de Gaulle estaba convencido que los partidos habían abusado de sus funciones parlamentarias. Habían

¹¹ Idem.

¹² B. Guy Peters. *La política de la Burocracia* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés 1999. Pág 251

¹³ Idem

debilitado al estado, y por ello Francia no pudo hacer frente a la guerra con Alemania en 1939- 1940.”¹⁴ Después de la guerra, de Gaulle propuso la elaboración de una nueva Constitución, que otorgara más poderes al ejecutivo, pero debió esperar doce años para que se hiciera realidad. La nueva Constitución fue aprobada en 1958 (el fin de la Cuarta y el Principio de la Quinta República).

- La centralización ocurre a pesar de varias reformas descentralizadoras introducidas por el gobierno de Mitterrand y del activismo de las regiones de reciente creación en sus tratos con la Comunidad Europea. El gobierno francés ha sido muy burocrático, lo que ha implicado la dominación de la burocracia. En vista de los numerosos cambios de regímenes ocurridos en Francia, y de la inestabilidad de los gobiernos durante la Tercera y Cuarta repúblicas, si se quería que Francia fuera gobernada, habría de ser gobernada por la burocracia central. Concretamente la burocracia continúa desempeñando un papel significativo en el gobierno y la política de Francia.

¹⁴ Ibidem. Pág 66.

2.2.2.2 La profesionalización y la formación.

La función pública francesa se sustenta en el principio de carrera¹⁵, se encuentra esencialmente compuesta de profesionistas reclutados y formados para ejercer, durante el periodo de su vida profesional, una actividad al servicio del Estado, en empleos diferentes de los que corresponden a su formación. Por lo anterior Francia cuenta con una función pública de por vida y profesionalizada, cuyo principal antecedente está sumamente inspirado en el sistema de carrera militar; surgió en el ejército alrededor del año 1850, se estableció en éste y después fue extendido poco a poco a diversas ramas del servicio civil. El establecimiento de este sistema fue progresivo, ya que el introducir una cultura de servicio público, es decir una cultura de neutralidad, de profesionalización, les requirió tiempo y esfuerzo, ya que el origen de la profesionalización se remonta a hace más de dos siglos. "... Con la creación de cuerpos de ingenieros bajo la monarquía, poco a poco se extendió este sistema a partir de la

¹⁵ "Las funciones públicas de carrera son aquellas en las cuales inspiran su organización, en los sistemas aplicados a la función pública militar. A diferencia de las funciones públicas de empleo, donde sus reglas se acercan más a las que se aplican a la administración del personal de las empresas privadas" Le Vert, Dominique *profesionalización y formación del funcionario Público en Francia. En La organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado*. Trad. Josana Tonda Salcedo. Ed. Asociación Franco- Mexicana de Administradores Públicos. 1ª edición. 1997 Pág. 81 Pareciera que, en este último término, el régimen de función pública de empleo, estuviera configurada nuestra función pública nacional, pero al respecto no existe acuerdo, no solo teórico, sino confusión respecto al régimen, ya que al existir un apartado B, dedicado a los empleados de la función pública, dentro de un artículo específico, el 123, dedicado a la relación laboral entre particulares, no se establece con claridad la naturaleza jurídica del funcionario público dentro del caleidoscopio gubernamental, con lo cual pueden interpretarse dos intenciones: La primera, continuar utilizando el apartado B para los fines y contexto en que fue erigido, es decir, el control político de este sector; segundo, a pesar de aparentes intenciones, la falta de voluntad para establecer realmente el servicio civil de carrera

mitad del siglo XIX. Finalmente este sistema culminó con el establecimiento de un estatuto general de funcionarios en 1945.¹⁶

La profesionalización tiene por objetivo buscar la mejor forma de hacer cada vez más apto al funcionario, para que ejerza funciones cada vez más difíciles o de más alto nivel, es decir aplicar una correcta gestión de los recursos humanos.

En el sistema francés destaca la existencia de **la formación inicial complementaria**, formación a que se sujeta de inmediato al iniciado una vez que entra, la cual será impartida por las escuelas administrativas, entre las que se encuentran: la Escuela Nacional de Administración, los institutos regionales de administración. Lo verdaderamente importante reside en que prácticamente todos los estatutos de los cuerpos de encuadramiento prevén un paso de formación profesional en una escuela especializada conforme al principio de la carrera. En Francia existen escuelas especializadas en las más diversas áreas, para cuestiones sociales, para la contabilidad pública, educación relacionada con los hospitales públicos, para la formación de jueces- en donde existe una Escuela nacional de Magistratura- para el ministerio de armamento, para el ministerio de agricultura, hasta para el de cultura, y cuando no las hay se crean. Entre las escuelas de reciente creación puede mencionarse la escuela del Patrimonio, para los agentes superiores del Ministerio de la Cultura, encargados de la conservación de los bienes culturales.

¹⁶ Le Vert, Dominique. *profesionalización y formación del funcionario Público en Francia. En La organización de*

En las citadas instituciones se da instrucción diferente a la universitaria, se procura dar una formación más práctica, más orientada hacia el trabajo que se va a ejercer. Quienes asisten son jóvenes egresados del reclutamiento directo, que cuentan con alrededor de 20 o 25 años, pero también funcionarios con más de 10, 15 ó más años, que son promovidos de un nivel inferior a uno superior.

Los encargados de la administración francesa han constatado que no fue suficiente la formación temprana o inicial, es necesario asegurar la formación continua de los funcionarios a través de la depuración de los concursos internos de promoción, desarrollar cursos de adaptación a los nuevos empleos, por medio de la capacitación en áreas jurídicas, informáticas, lingüísticas, en áreas de negociación, control de la gestión, conducción de reunión, resolución de conflictos. El sistema de formación de los funcionarios en estas áreas nos puede parecer *sui generis* dentro del contexto nacional, donde prevalece la improvisación, pero denota una preocupación importante por salvar conflictos, de las más diversas índoles, que puedan suscitarse, pero que solo con una base de sensibilidad elemental de liderazgo y conocimiento o preparación permitirá encauzar en la dirección correcta la labor de los funcionarios.

En ese contexto, la profesionalización y la formación se estructura de la siguiente forma:

La cualidad de *funcionario* no se adquiere sino a partir del nombramiento en un empleo permanente a tiempo completo y de la atribución a aquél de un grado de la jerarquía del cuerpo en el que ha ingresado, y luego de haber realizado un periodo de prácticas.

Por concurso abierto a todos los ciudadanos franceses titulares de los diplomas exigidos, cuyos resultados fueron revisados por un jurado – compuesto por universitarios y en su gran mayoría de profesionistas funcionarios, lo que eleva la calidad de los electos- independiente de la administración y del gobierno¹⁸, que se pronuncia después de una serie de pruebas escogidas para evaluar, apreciar y juzgar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones. Otro elemento básico del reclutamiento consiste en la exigencia de que, antes de admitirlos definitivamente en la administración pública y después de que fueron aprobados en el concurso, lleven a cabo una práctica profesional, generalmente de un año para verificar su aptitud y su comportamiento. Dos son los principales objetivos del reclutamiento: a. Asegurar que los candidatos tengan los conocimientos profesionales exigidos; y b. Apreciar objetivamente si el candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que deberá ocupar a lo largo de su carrera. Si tiene, además de conocimiento profesional, las cualidades personales para triunfar profesionalmente.

El reclutamiento da lugar a que el aspirante se integre dentro de alguno de los *cuerpos* de funcionarios, esto es importante por que debe quedar claro que el aspirante es

¹⁸ Primer requisito para arribar al principio de neutralidad política.

contratado para desempeñarse en un cuerpo de funcionarios, no para un empleo específico, lo cual le da una versatilidad importante a la carrera del funcionario. En este cuerpo se le permitirá ser destinado a un cierto número de empleos, de funciones precisas, reservadas o abiertas a los miembros de este cuerpo. La determinación de la labor específica, inclusive el lugar geográfico de desempeño, será designada con base en la jerarquía que resulte de la evaluación, no de manera arbitraria, sino con procedimientos objetivos y transparentes.

2.2.2.4 La Escuela Nacional de Administración.

No se puede soslayar el papel que juega la Escuela Nacional de Administración para el reclutamiento, ya que enfrenta la responsabilidad de garantizar la vocación y capacidad tanto profesional como intelectual de los funcionarios, a través de diferentes puntos de acción:

- El reclutamiento inicial de los cuerpos asegurado por la ENA pretende unificar los criterios de concepción y de formación, también promueve la interministerialidad, lucha contra el corporativismo y el departamentalismo.
- La especialización es importante para alcanzar la profesión de la labor en un área determinada, pero sin llegar a provocar una esclerotización del funcionario, que derive en la formación de intereses de grupo ajenos a los

- Los cursos que imparte la ENA, toman en cuenta que sean atractivos, pero son pensados en algunas variables básicas: 1. La ENA recluta los cuadros administrativos superiores de todos los Ministerios. 2. Recluta a los representantes del Estado en los distritos o delegaciones, los departamentos y las regiones. 3. Recluta a los cuadros de los servicios de expansión económica en el extranjero.
- **Entre los temas preocupantes por resolver, en el marco de la carrera, desde la perspectiva de la ENA, destaca: - El empobrecimiento gradual del funcionario durante el tiempo en que labora y cuando se jubila. - Evitar el enclaustramiento a través de la movilización. – La arrogancia y la abstracción de los altos funcionarios ignorantes de las realidades humanas (internas) y sociales (externas a la administración).**

Es pertinente notar que "... la ENA se estableció en 1946 como campo de preparación de los futuros funcionarios públicos. Su plan de estudios hace hincapié en el derecho, la administración y, en menor medida, las finanzas, destacando la concepción legalista de la administración francesa, semejante a la concepción alemana."²¹

El monto de la **remuneración** de un funcionario se establece en función del grado y del cuerpo en el que se encuentre, no en función del empleo ejercido, además algunas

²¹ B. Guy Peters. *La política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés. 1999. Pág 253.

primas que se establecen en función del empleo, lo que permite modular la remuneración en función de las tareas ejercidas.

Un elemento o canal básico de reclutamiento para integrar debidamente a los corps cuyas tareas son principalmente técnicas es la Escuela Politécnica, establecida por Napoleón para conseguir los ingenieros que necesitaba a fin de modernizar a Francia y su ejército.

2.2.2.5 Estructura.

2.2.2.5.1 El Poder Ejecutivo.

En la constitución de 1958 se procuró dotar al ejecutivo de la suficiente fuerza para "...promover y proteger los intereses fundamentales de Francia"²². El presidente de la república tiene la responsabilidad de hacer cumplir la Constitución, de asegurar la continuidad del Estado y de garantizar que las autoridades públicas puedan funcionar; además se otorgan facultades extraordinarias al Presidente, cuando él considere que Francia o sus instituciones estén amenazadas, y se le permite tomar las medidas que él considere apropiadas.

De Gaulle quería una democracia liberal, pero una democracia en la que los partidos no tuvieran –como anteriormente había sucedido- la fuerza para obstaculizar las funciones del ejecutivo.

- En 1962, entonces, se reformó la Constitución para incorporar la elección directa, mediante el voto universal, del Presidente de la República; "... de ésta forma, el presidente tendría una legitimidad democrática emanada del electorado."²³

²² Owen, B. J. "France.", en *The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey.*, compilación de Kingdom, J. E., Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Pág.67

²³Ibidem. Pág. 68.

- Además la Constitución restringía las facultades del parlamento(a pesar de que el régimen continuaba siendo Parlamentario).
- El poder ejecutivo estaría compuesto no sólo por el presidente (jefe de Estado), sino también por el gobierno, formado por el primer ministro y su gabinete (que debían responder a la Asamblea Nacional).

El resultado de todo esto es, como algunos autores lo han señalado, que Francia tiene un ejecutivo *bicéfalo*(el presidente y el primer ministro). Es un sistema híbrido, semi-parlamentario, semi- presidencial: *parlamentario* porque el primer ministro, a pesar de ser designado por el presidente, es responsable ante la Asamblea y necesita del apoyo de la mayoría de sus miembros; *presidencial*, porque al presidente lo elige directamente la ciudadanía y, aunque requiere la cooperación del primer ministro y de otros ministros, esto había sido una mera formalidad hasta 1986, dado que el partido del presidente había gozado de mayoría en la Asamblea, el presidente no había tenido dificultad alguna para designar a un primer ministro aceptable para él y para la Asamblea, no obstante el hecho de que la constitución previera tal situación, en realidad esta constituye una *cláusula de gobernabilidad*- muy necesaria en México.

2.2.2.5.2 Clasificación de los cuerpos.

La carrera implica la posibilidad de un *cursus* continuado durante la vida profesional del interesado, que le permita consagrarse plenamente a las tareas que se le encomienden.

"Aunque está centralizada, la burocracia francesa tiene también varias divisiones internas. Existen divisiones verticales entre las clases de la administración (ahora desde la A hasta la G), las que representan aproximadamente las categorías educativas que se requieren para los puestos. Las categorías F y G (antes A y B) son los puestos administrativos más altos, los que requieren por lo menos una educación de nivel universitario. Las categorías inferiores pueden requerir una educación secundaria, mientras que la más baja no requiere ninguna educación particular. [Es raro el movimiento entre éstas clases..] a pesar de los esfuerzos de Mitterrand para abrir más a los estratos inferiores el avance hacia el servicio civil superior. [...] La más importante de todas las divisiones [es] la separación de la clase A en los *grand corps*, así como algunos funcionarios públicos que no pertenecen a ninguno de los *corps*. Los *grands corps* constituyen un vestigio de la administración napoleónica y han sido copiados en otros sistemas administrativos influidos por el sistema napoleónico. Los *corps* representan organizaciones dentro del servicio civil y tienen algunos de los atributos de las organizaciones fraternales. Cuando un individuo pasa a ser miembro de un *corps*, seguirá siéndolo durante toda su carrera. Dos son los principales cuerpos técnicos - *Mines* y *Ponts et Chaussées*- y cinco los principales cuerpos administrativos: *Inspection des Finances*, *Conseil d'État*, *Cour des Comptes*, el cuerpo diplomático y el cuerpo de prefecturas, además de varios organismos menores. Los nombres asignados a estos *corps* reflejan sus tareas funcionales para el gobierno[...] Aunque el individuo trabaje en el sector privado seguirá siendo miembro del *corps*, y así se incrementan los contactos

entre el sector público y el sector privado.”²⁴

“La razón por la cual la organización de la función pública se basa en los llamados *cuerpos*, obedece a un modelo que permite a los funcionarios hacer carrera dentro de la organización. Los cuerpos agrupan a los funcionarios que se rigen por un mismo estatuto particular y que poseen vocación a los mismos grados. Para progresar dentro de la carrera, los funcionarios han de concurrir entre sí dentro de sus mismos cuerpos.”²⁵

Quien decide cuántos empleos corresponden a cada cuerpo, tomando en cuenta los grados, es el órgano legislador. Aún cuando el concepto de empleo no se encuentre en la definición de *cuerpo*, de facto a cada cuerpo le corresponde un conjunto de empleos cuya creación compete no a la autoridad administrativa sino a la máxima autoridad presupuestaria, es decir, al legislador. A pesar de los diversos intentos realizados para favorecer la movilidad de los funcionarios –no obstante que la posibilidad de cambiar de cuerpo constituye una garantía fundamental del funcionario- los cuerpos se encuentran bastante saturados.

Se les clasifica por serie o por rama, V. gr. los cuerpos técnicos de la agricultura que

²⁴ Guy Peters. *La política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés 1999. Págs. 252- 253.

²⁵ Moderne, Frank. “Observaciones en torno al principio de carrera de la función Pública Francesa”, *Revista Documentación Administrativa*, Paracuellos de Jarama, Madrid, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , Núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Páginas. 377 y 378.

exigen preparación técnica muy especializada, los núcleos de impuestos y los núcleos administrativos generales, también por niveles. Anteriormente había cuatro niveles, ahora solo cuentan con tres niveles de cuerpos administrativos: 1. Los cuerpos de ejecución, integrados por secretarios, choferes, ujieres; 2. Los cuerpos de administración para los cuales se exige formación a nivel bachillerato o algunos años de estudios universitarios; y 3. Los cuerpos de encuadramiento, para los cuales se requiere un diploma de enseñanza superior. En cada cuerpo o núcleo existen tres niveles de funcionarios. Puede agregarse un cuarto nivel, el superior o *grands corps*, que contiene un pequeñísimo número de grupos destinados a formar la administración central y algunos servicios departamentales del Estado o federales en provincia. Este cuerpo se nutre de cuadros reclutados por la Escuela Nacional de Administración o bien por, no obstante que en el ámbito internacional no es muy reconocida, la Escuela Politécnica, cuando se trata de ingenieros, que finalmente serán los grandes dirigentes con formación científica que desempeñarán un papel dominante en algunos ministerios, tales como Industria, Transportes, Agricultura²⁶.

2.2.2.6 El ascenso.

En cada uno de los cuerpos se entra en el nivel básico desde el momento de reclutamiento y se asciende de grado en grado en función de la antigüedad y el **mérito**. Se puede ascender a un nivel superior por un concurso interno dentro del mismo

²⁶ Nótese que no incluyen áreas donde los elementos humanísticos, jurídicos, políticos y sociales son básicos, como la Presidencia, el Ministerio del Interior, el Primer Ministro, etc.

cuerpo; una proporción de reclutamiento en cada cuerpo está reservada a los funcionarios del mismo cuerpo, pero de nivel inferior. Otra opción de ascenso, en menor medida, es a través de la selección profesional, sin concurso, a criterio de la administración y con el previo aviso de las comisiones administrativas paritarias; para evitar riesgos de arbitrariedad se escoge entre los mejores agentes, generalmente un poco mayores que los que entran al concurso interno.

Principalmente el ascenso es la forma en que el funcionario puede acceder a niveles más altos de remuneración o responsabilidad. Como fue precisado, los ascensos tienen lugar dentro del propio cuerpo de reclutamiento del funcionario, tanto cuando se trata del ascenso de escalón (que se traduce en un incremento en la remuneración conforme al tiempo servido por el agente en el nivel inferior y a su calificación), como cuando se trata del ascenso de grado (que le permite acceder a un empleo jerárquicamente superior); en el que se toman en cuenta los méritos, bien por medio de la inscripción del funcionario en una relación de ascensos - sujeta al informe previo de la Comisión Administrativa Paritaria, integrada por autoridades y representantes del personal- o bien por medio de concurso, examen profesional, etc.

2.2.2.7 La Sustitución.

En caso de sustitución, las decisiones más importantes quedan sometidas a un aviso que dan las comisiones administrativas paritarias compuestas por igualdad de representantes de la administración y por representantes de organizaciones sindicales

representativas de los funcionarios. Las convocatorias para relevar una vacante, se hacen con base en reglas que se conocen con anticipación, incluyendo la especificidad del cargo a suplir.

Así descrito el sistema, a grandes rasgos, podemos deducir una estructura que cuenta con los elementos mínimos necesarios para hablar de una verdadera carrera dentro de la función pública, ya que una vez que se entra a un cuerpo de la administración y que se está titulado, se tiene prácticamente la seguridad de poder continuar la actividad profesional en diversos empleos hasta la jubilación.

2.2.2.8 El Principio de carrera.

Una vez que tenemos un bosquejo de la carrera funcionarial, que inicia con el reclutamiento y formación desde que el funcionario se inicia en el servicio, estamos en posición de establecer algunos conceptos con relación al principio de carrera en Francia.

Como hemos mencionado, la función pública francesa se encuentra organizada en torno al principio de carrera, tras un proceso histórico que ha venido marcado por la creciente influencia del funcionariado correlativo al incremento de las tareas de la Administración, también por el desarrollo de un sindicalismo reivindicativo de los intereses de los empleados, además por la influencia de las teorías modernizadoras y racionalizadoras del aparato administrativo. La carrera implica que el funcionario

seleccionado por el Estado no es reclutado para un empleo determinado, en función de las características de ese empleo y de su supuesta capacidad para el mismo, sino para desarrollar su actividad *profesional*, al margen de los diferentes destinos que haya de desempeñar, por tiempo indefinido y al servicio del poder público. "El principio de carrera se basa en un determinado análisis de las relaciones jurídicas entre el funcionario y el Estado, de una parte, y de las relaciones entre el agente y sus funciones, de otra. Implica, pues, la posibilidad de *cursus* en la carrera (es decir, de una *atmósfera* profesional suficientemente estimulante para que el funcionario desee permanecer en la función pública) y de garantías de estabilidad que le protejan de las fantasías del *empleador*."²⁷ Al hacer el desglose del concepto citado se perciben dos preocupaciones principales del sistema en estudio, primera, la intención del sistema por motivar la estabilidad anímica del funcionario a través del otorgamiento de la estabilidad en el cargo; y segunda, reconoce la permanente tensión entre las cualidades propias de la función pública neutral y la actividad constante de los dirigentes como actores de la arena política. Además el principio de carrera regula dos tipos de relación: a. Entre el funcionario y el Estado; b. Entre el funcionario y su grado o nivel, así como con el empleo que desempeñará. Aquí cabe hacer una breve mención de los antecedentes legislativos más recientes e importantes sobre la regulación de las relaciones entre el estado y sus funcionarios, quienes aparecen definidos en el artículo 2 de la Ley 84- 18, del 11 de enero de 1984, sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado, en el que menciona que: *los funcionarios son personas que han sido*

²⁷ Moderne, Frank. "Observaciones en torno al principio de carrera de la función Pública Francesa", Revista

nombradas para un empleo permanente a tiempo completo e investidas en un grado de la jerarquía de la Administración Central del Estado, de los Servicios Exteriores dependientes de ella, y de los establecimientos públicos del Estado. Por su parte, la Ley 83- 663, de 13 de Julio de 1983, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios, precisa que éstos se encuentran en una situación estatutaria y reglamentaria frente a la Administración.

Como en otros apartados de nuestra exposición, subrayaremos que la función pública estatal francesa no responde al régimen contractual o de empleo, sino que partiendo de la figura del *nombramiento* postula la existencia de una situación legal y reglamentaria de derecho público, es decir una clara definición que separa este ordenamiento de todos aquellos que regulan la actividad laboral de los actores económicos privados.

El artículo 34 de la Constitución de 1958 establece que corresponde únicamente al legislador desarrollar las garantías fundamentales de los funcionarios, el gobierno, a su vez, se encuentra habilitado para dictar los decretos de aplicación. De acuerdo con una fórmula usual en las decisiones del Consejo de Estado, los funcionarios no pueden alegar ningún derecho adquirido al mantenimiento de su estatuto, que puede ser modificado en todo momento.

La existencia misma del estatuto constituye una importante garantía de los funcionarios contra el peligro de una politización excesiva de la función pública. La estabilidad del vínculo jurídico refuerza la exigencia de neutralidad y contribuye a profesionalizar la Administración.

Hasta 1987 la función pública francesa ha conocido diversos estatutos:

El de 1946, Ley de 19 de Octubre.

El de 1959. Ordenanza de 4 de febrero.

Los de 1983- 1984. Leyes de 13 de julio de 1983 y de 11 de Enero de 1984.

El contenido de estos estatutos legislativos ha seguido la pauta marcada por los estatutos particulares de los cuerpos y, asimismo, ha recogido reglas de origen jurisprudencial. Sobre todo tienen el mérito de haber contribuido a la armonización del derecho positivo de la función pública y a la instauración de una cierta igualdad entre los funcionarios de las diversas administraciones públicas. Lo que es evidente, desde el punto de vista de la mayoría de autores, es que el *rígido* marco jurídico de la función pública francesa proporciona a los funcionarios del Estado una gran seguridad jurídica.

Otros estatutos franceses que contienen el principio de carrera son: de los Magistrados del orden judicial, de los funcionarios de las Asambleas Parlamentarias, de los

magistrados del orden administrativo, de los Magistrados de las Cámaras regionales de cuentas, el estatuto General de los Militares.

2.2.2.8.1 El grado.

La relación entre el funcionario, servidor o agente, y sus *funciones* se encuentra regida por el grado del que son titulares, como lo hemos señalado en diferentes momentos. El funcionario no es contratado para un empleo en particular, al acceder a un cuerpo dentro de la estructura mediante el concurso le es asignado un grado. El principio de *grado* ha sido formulado por el legislador de 1983, en el artículo 12 de la Ley del 13 de julio de ese año, en el que determina que el grado es diferente del empleo. Finalizado el procedimiento de selección del funcionario es investido en un grado que le confiere *vocación* para ocupar determinados empleos, pero sin que de ello se pueda deducir que existe correlación entre las nociones de *grado* y *empleo*. El grado, es el título que confiere a su beneficiario *vocación* para ocupar uno de los empleos que le corresponden. Por lo tanto el funcionario, en el supuesto de que se suprima su empleo, no podrá ser, en principio, separado de la Administración, pues ha de ser destinado a un nuevo empleo. El *empleo* compete a la colectividad pública, que puede definir sus propias características en función de las necesidades del servicio, el *grado* pertenece al funcionario, que es su titular, que no puede ser privado del mismo salvo por sanción disciplinaria. A un grado determinado normalmente le corresponden diversos empleos y el funcionario que es nombrado o promovido debe serlo a alguno de ellos. Conviene subrayar que se insiste, a este respecto, en que la capacidad o facultad para ocupar los

empleos correspondientes a determinado grado no permite hablar en *rigor de un derecho* cuya sanción pueda exigir el interesado ante la justicia.

2.2.2.8.2 Certeza jurídica en la función.

Como una consecuencia directa de la aplicación de los principios de carrera como el reclutamiento inicial y la profesionalización o formación, existe una doble certeza; por un lado el Estado confía en la eficacia de sus colaboradores que constantemente son sometidos a sortear metas que se establecen para ascender en la jerarquía del aparato gubernamental; por otro lado, el funcionario tiene la seguridad de conservar su puesto, a través de la asignación de un grado, la pertenencia a un cuerpo determinado y las garantías establecidas en la Constitución, dentro del cuerpo en el que se venga desempeñando, ante los efectos de los cambios políticos.

Además el funcionario constantemente se ve motivado por las perspectivas objetivas de generación de oportunidades para ascender hasta la cima de la jerarquía, alejados del clientelismo y de la *perspectiva de botín político de la administración*.

2.2.2.9 Neutralidad política.

A través de la seguridad que brinda el principio de carrera las expectativas de obtener una función pública profesional relativamente independiente del poder político es más alta o probable. En el sistema francés se está haciendo énfasis en la limitación rigurosa

de las expresiones de los funcionarios ante la opinión pública, pero sobre todo, en los casos de altas responsabilidades se les requiere respetar la reserva o discreción sobre su parecer ante cierta política, o bien con relación a algún dictamen diseñado por el funcionario.

El sistema de servicio civil se encuentra estrechamente ligada con la concepción del régimen democrático, en virtud de que se debe asegurar el igual acceso de todos los ciudadanos a los empleos públicos, en función de sus méritos²⁸ conforme a la Declaración de los Derechos del Hombre surgidos de la revolución francesa.

En segundo lugar porque la administración debe ser un instrumento profesional al servicio de las orientaciones escogidas por el poder político, poder electo por el pueblo y, por lo tanto, el único legítimo para determinar tales orientaciones, a través de las votaciones. De esta forma el cuerpo funcional se encuentra constreñido constitucionalmente al poder soberano, es decir, el pueblo que a través de elecciones libres opta por un determinado gobierno que presentó una plataforma de gobierno que la ciudadanía consideró la mejor para regir su vida jurídica, política, económica y social.

²⁸ Para Dominique le Vert la cultura de la función pública vigente en la estructura, implica la vigencia del concepto de neutralidad. También deben tomarse en cuenta las consideraciones que contiene este trabajo sobre la Teoría de la Justicia de Jhon Rawls en el apartado respectivo.

2.2.2.10 Excepciones al principio de carrera.

No obstante que en muchos casos los puestos de mayor jerarquía pueden ser ocupados por alguien que ocupó cargos dentro de niveles inferiores de la administración del ramo, lo cual es ideal, existe cierto número de empleos que se encuentran restringidos a la discreción total del gobierno: no hay concurso de acceso y no se reservan para los funcionarios; el gobierno puede poner fin al desempeño de tales funcionarios en cualquier momento y sin tener que justificarse. Los cargos señalados pueden ser *directores de administración central* – nivel situado justo por debajo del ministro: son 4 ó 5 empleos por Ministerio. También los de prefectos, los de embajadores. Sin embargo, Dominique Le Vert señala que, de hecho no quiere decir que los titulares de esos empleos cambien sistemáticamente en el momento de los cambios de gobierno; salvo excepciones, tales servidores permanecen en su lugar, en determinados periodos – meses o años- cierto número será cambiado, e inclusive pueden ser titulares del cargo en todo momento si el gobierno lo considera útil.²⁹

La corriente imperante señala que se debe reservar el sistema de carrera a las actividades que conciernen a la esencia misma, al corazón de la actividad del Estado- aquellas más intimadas con la soberanía -, dejar de lado actividades que, si bien son estatales, en su actividad y relaciones laborales se acercan y se asimilan más al

²⁹ En México destacan casos de funcionarios de alto nivel que se han desempeñado, desde diversos ángulos de la estructura estatal, en este sentido, de permanencia para el Estado tales como- sin hacer juicios de valor- Arsenio Farrell Cubillas, Fernando Gutierrez Barrios, entre otros.

régimen jurídico del empleo ó de las reglas que regulan la actividad laboral privada, como podrían ser *las telecomunicaciones o el sistema de correos*.

El artículo 25 de la Ley de 11 de enero de 1984 sitúa en el ámbito de la discrecionalidad del Gobierno, determinados empleos que quedan al margen del principio y de sus consecuentes cargas, se trata de aquellos empleos cuya relación se establece por decreto para cada Administración y para cada servicio (empleos temporales que requieren de un conocimiento técnico ó profesional especializado). El nombramiento para estos empleos es de naturaleza discrecional y su beneficiario, de no pertenecer ya a la función pública, no entra a formar parte de ella. Su cese es discrecional.

Además es importante recordar que el funcionario de carrera tiene asignado un grado no un empleo, si el interés estatal o del servicio de carrera exige cambiar de asignación debe acotarse a la estructura, lo que no puede ser retirado es el grado, tal como sucede en el sistema de carrera en el ejército: se es coronel y se puede dirigir un regimiento prestigioso, se puede servir al Estado Mayor, se puede ser agregado militar en el extranjero, puede administrar el personal del Ministerio de la Defensa, pero siempre es remunerado o pagado como coronel, siempre y cuando las responsabilidades asignadas no correspondan a un grado o nivel superior. Consideramos que esta es una base importante para elaborar un correcto concepto de servicio civil.

Otra excepción puede darse en casos de emergencia, cuando se contratan funcionarios que no son de carrera o de por vida³⁰, se contratan para ocupar un empleo específico, no fueron reclutados en un cuerpo mediante concurso, ya que reclutar un funcionario, establecer un jurado, formar un funcionario de escuela, lleva tiempo; por lo tanto en los momentos en que es necesario un número importante de funcionarios se recurre a este formato. Por ejemplo cuando regresaron aproximadamente un millón de franceses de Argelia, fue necesario ayudarles a encontrar trabajo o a reinstalarse. Otra excepción es en los casos de tareas técnicas y temporales, como en el caso de traductores o intérpretes.

³⁰En este caso viene a colación la tan desgastada y sobre utilizada figura del asesor en México, ya que el excesivo uso de atribuciones en México para nombrar a este tipo de funcionarios ha dado lugar a que se formen extensos equipos de asesores alrededor tanto de secretarios de Estado, subsecretarios, directores, subdirectores y delegados, que en la minoría de los casos son profesionales del ramo del cual están obligados a prestar la asesoría con pericia.

2.2.2.11 Funcionarios de carácter político.

Desde nuestra óptica la razón por la cual el funcionario cercano a un Ministro debe ser designado a discreción reside en la seguridad debida para tratar los asuntos del gobierno, es decir la confidencialidad necesaria para aplicar los programas de gobierno, lo que no exime al legislador federal y local de establecer los mecanismos necesarios para garantizar la vocación profesional mínima del asesor, subsecretario, director o cualquier otro funcionario cercano al ministro o Secretario. A pesar de que se argumenta la comodidad del ministro para trabajar con empleados de confianza, consideramos que es un argumento débil, es claro que al existir la discrecionalidad para hacer estos nombramientos se flexibiliza la norma para allegarse de colaboradores cercanos, pero es irresponsable convertir dicha excepción en un instrumento al servicio de intereses particulares.

2.2.2.11.1 Gabinete Ministerial.

Entre los funcionarios de carácter político, que cambian con motivo de las elecciones celebradas durante los tiempos previstos constitucionalmente, y los servidores de carrera se encuentra un estado mayor, un equipo del cual se permite a los ministros rodearse, personas que por lo general son funcionarios de carrera, jóvenes de preferencia y casi siempre brillantes, que constituyen el entorno inmediato del ministro, escogidos por él y se van con él. Estos servidores son retribuidos por su administración

de origen, en función de su grado en el cuerpo de origen, y nunca ó muy raramente se les paga a título o de su función en el gabinete.

La principal aportación del sistema de carrera al Estado francés se encuentra en la capacidad de atracción del servicio público hacia la colectividad nacional a personal de gran calidad que, en conjunto y comparada con otros países es una administración que funciona correctamente con funcionarios competentes, honestos, salvo raras excepciones, seguros de servir al Estado, con el sentimiento necesario de que su labor es para la utilidad colectiva de la Nación.

Del sistema de carrera francés se puede destacar:

- A.** El enfoque claro para buscar el desarrollo de los funcionarios al definir su aptitud desde el momento del reclutamiento, donde inicia su formación profesional.
- B.** El permanente control de calidad del servidor al ser enviado constantemente a las escuelas especializadas de la Administración.
- C.** Un sistema de carrera incluyente, donde los diferentes sectores- escuelas, dependencias reclutadoras, sindicatos- que recibirán el impacto de la actuación de los servidores intervienen para dar vida a la estructura.

D. La más importante, la independencia entre la administración pública y el poder político, que en México no existe.

2.2.2.12 Garantías.

Ante la posible aplicación del derecho disciplinario francés - donde se aprecia la particular protección de que disfrutaban los funcionarios y también las medidas correctivas ante el incumplimiento de las obligaciones del estatuto, así como las conductas individuales que lleguen a comprometer el buen funcionamiento del servicio- destacan una serie de prácticas reguladas mediante las cuales, el funcionario puede valerse de determinadas garantías fundamentales, tales como: la comunicación del expediente, derecho de audiencia ante la Comisión administrativa que actúa como Consejo de disciplina, graduación legal de las sanciones disciplinarias, posibilidad de recursos administrativos o jurisdiccionales. Resalta la intervención de las comisiones administrativas paritarias, cuyo informe es necesario en toda resolución individual que afecte al funcionario. También los comités técnicos paritarios que conocen, en las diversas administraciones, de los problemas de organización y funcionamiento del servicio, de las condiciones y métodos de trabajo, de la higiene, seguridad, etc.

2.2.3 Gran Bretaña.

2.2.3.1 El Inicio.

Brindar un marco histórico mínimo es importante para entender el avance de las instituciones británicas, en especial el desarrollo de su sistema de carrera.

- 1139-1153. Durante el periodo normando parece haberse consolidado un fuerte gobierno monárquico. Bajo los reyes normandos surgió una nueva clase de funcionarios (jueces, funcionarios reales, administradores fiscales, etc), que dotó al reino de una gran eficiencia. Durante ese tiempo aparece la figura del Exchequer, el órgano financiero creado para recibir y manejar el dinero obtenido por el rey mediante sus sheriffes de toda Inglaterra.³¹ “Hacia los años 1154 – 1189, el rey Enrique II, crea la cancillería, la tesorería y un departamento jurídico, como consecuencia de una necesidad general de las monarquías por fortalecer su autoridad, sin utilizar la fuerza, y como instrumento para imponer o aplicar mejor sus decisiones.”³²

³¹ Nicholas, H G., *England History*, en *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, William Benton Publisher, 1971, vol 8. Citado por Tamayo y Salmorán, Rolando. en *Introducción al Estudio de la Constitución*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1989. Pág 159.

³² Raadschelders, Jos C. N. y Rutgers, Mark R. “The Evolution of civil Service Systems”. En *Civil Service Systems. In comparative perspective.*, Indianapolis, USA. Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Pág 50.

- 1200-1300. El constitucionalismo medieval inglés tuvo por objetivo someter el poder del monarca a los límites establecidos por el derecho común. Además de que "... la monarquía habría de enfrentar una recia y tenaz resistencia (primero, de los barones y los tribunales y, posteriormente, del Parlamento. El autor Charles H. Macllwain afirma que Inglaterra fue el único país, por encima de todos los demás, en el cual las limitaciones al poder funcionaron más o menos eficazmente desde tiempos medievales."³³ Destaca el reinado de Edward I, puesto que durante su reinado – fuertemente controlado por el naciente parlamentarismo – se consolidó el sistema judicial al crear tribunales³⁴ que limitaron el poder económico de la Iglesia y la jurisdicción eclesiástica. Pero sobre todo aparece la carrera judicial; los jueces se empezaron a seleccionar de entre los hombres del legal training, los cuales rara vez eran religiosos, individuos que hicieron del derecho su carrera. La profesionalización de la actividad judicial se vio, desde entonces, acompañada por la aparición de los Inns of Court, surgidos en el siglo XIII, los cuales "... eran asociaciones voluntarias en las cuales los aspirantes a la profesión jurídica llevaban una vida colegiada, sometidos a una disciplina común y recibiendo una educación común. Una vez recibidos en la barra, los colegiados mantienen una disciplina profesional común. Probablemente los *inns of court* surgieron de la

³³ Tamayo y Salmorán, Rolando. *El Constitucionalismo en la Edad Media. en Introducción al Estudio de la Constitución*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1989. Pág. 156.

³⁴ El *Common Pleas* y el *King's Bench*.

vieja práctica de los aspirantes de acercarse a distinguidos juristas y aprender de ellos. Los inns of court se asemejaban a los colleges de Oxford y Cambridge. El objetivo principal era la de proporcionar educación jurídica práctica. La educación de los inns of court estaba sometida al control de los jueces quienes oían en juicio sólo a los miembros de los inns.”³⁵

- 1806. Los Directores de la Compañía de India Este establecieron el Haleybury College, cuyo principal objetivo fue la formación de los nominados a prestar sus servicios en el servicio civil de la colonia inglesa en la India (indian Civil service). Del cual fue egresado Sir Charles Trevelyan, autor de una de las principales reformas al sistema de carrera inglés.
- 1853- 1854. Informe Trevelyan – Northcote.³⁶ En este año también se estableció el reclutamiento abierto o democrático, es decir sobre la base del mérito, mediante exámen de oposición, para acceder al servicio civil. Las principales conclusiones del informe citado son:

³⁵ Walker, David M., *Oxford companion to Law*, Oxford, Oxford University Press. 1980.p. 621. Citado por Tamayo y Salmorán, Rolando., op. Cit. 164-165.

³⁶ Charles Trevelyan, egresado del Haleybury College- donde se formó a los jóvenes interesados en acceder al servicio civil, fundado en 1806 por la Compañía del este de India. Después de un período de servicio en la India, donde también fue gobernador de Madras, regresó a U.K. donde se le ofreció un alto puesto en el Tesoro. Su conocimiento y experiencia indudablemente contribuyeron a formar un punto de vista crítico sobre el sistema, que considero necesario reformar Northcote, por su parte, en un inicio protegido del polinco William Gladstone(arquitecto de la transformación del sistema de auditoría pública), posteriormente por sus propios méritos político y hombre de estado.En Drewry, Gavin & Butcher, Tony. *The Civil Service Today*.Blackwell Publishers. Cambridge, Massachusetts USA 1991.Pág 43

- A. Los puestos del servicio civil deben ser divididos en categorías superiores e inferiores, con relación a la distinción entre tareas de carácter intelectual y tareas de carácter mecánico. Se otorgó preeminencia a las calificaciones de carácter intelectual, lo que generó una clase integrada enteramente por individuos graduados con honores en las humanidades, sin dar mucha relevancia al perfil económico o técnico de los candidatos.

- B. Quienes entran al servicio deben ser jóvenes, quienes deben recibir entrenamiento durante el cumplimiento de sus deberes. Se debe rechazar la idea de reclutar a hombres de edad madura que han adquirido experiencia en otros ámbitos de la vida. La edad de reclutamiento para los puestos superiores debe ser de 19 a 25 años, para los puestos inferiores, de 17 a 21.

- C. El reclutamiento debe hacerse a través de un exámen de competencia abierta y quien aplique tales exámenes debe ser un órgano independiente del poder político.

- D. El ascenso y promoción deberá hacerse con base en el mérito, al instrumentar garantías contra los favoritismos.

- E. Critica el carácter fragmentario del sistema de servicio civil, por lo que propone unificar el sistema en diferentes ámbitos, escala de salarios, grados, etc.

El reporte obtuvo el impulso del Canciller de hacienda, Gladstone, quien consideró que una reforma al servicio civil implicaría un importante instrumento de control sobre la expansión creciente de las facultades del Ejecutivo.

- 1855. Mediante una Order in Council se establece la primera Comisión del Servicio Civil.
- 1859. Se elabora el primer estatuto referente al servicio civil permanente del estado(permanent civil service of the state).Se lleva a cabo el más concurrido concurso abierto organizado por la Civil Service Commission, para acceder a puestos de una nueva oficina instalada en la colonia inglesa radicada en la India.
- 1870. Mediante una Order in Council se faculta a la Civil Service Commission para controlar el reclutamiento general, en acuerdo o coordinación con cada departamento ó Ministerio, así como con la Oficina del tesoro.
- 1884. Se establece la primera norma que establece un principio claro ó expreso de neutralidad política, en virtud de que aquellos funcionarios de carrera o servidores civiles que aspiren a un cargo en el parlamento, deberán presentar su renuncia al cargo.

- 1886-1890. En este periodo la Comisión Ridley elabora cuatro reportes, en los cuales recomienda la competencia abierta(para acceder a la Higher Divison) con base en evaluaciones que se aplican en la fase final de los cursos Universitarios de las principales escuelas superiores.

Antes de revisar la evolución del sistema de carrera británico, durante el siglo XX, debemos hacer algunas reflexiones sobre los aspectos que motivaron la conformación del principio de carrera durante el siglo XIX:

- La creación del servicio civil durante este periodo refleja la necesidad de realizar algunos ajustes institucionales que la sociedad demandaba ante la revolución industrial.
- En la última parte del siglo XIX, era usual que un equipo completo de Ministros renunciara y se fuera con la oposición. Lo que implicó la necesidad de separar a los servidores permanentes, de los servidores temporales de la corona.
- Las continuas revisiones a que era sometido el sistema, al lado de una evidente voluntad política en un sistema de contrapesos, permitieron pulir las prácticas. Destaca el informe Trevelyan – Northcote, por el vanguardismo que representa para su época, por la propuesta de ciertos criterios, como la separación de tareas de carácter intelectual, las tareas de carácter

mecánico, que posteriormente podría dar lugar en la actualidad entre el personal de conocimientos tecnificados y especializados en áreas económicas, y el personal de formación humanística, que finalmente desembocará en la actual tecnocracia, así como los funcionarios con trayectoria política, quienes han accedido a posiciones de relevancia, a través de mecanismos de elección popular.

- 1912-1915. La MacDonell Royal Commission elabora seis reportes, en los que aconseja aplicar los sistemas abiertos de competencia para puestos profesionales, también la unificación de los tres principales grados del servicio civil en tres amplias clases.
- 1918. El Reporte del Haldane Committee, sobre la maquinaria gubernamental. En el que subraya el carácter negativo del control del Tesoro y las fricciones que ello causa.
- 1929-1931. Se crea la Tomlin Royal Commission para el servicio civil.
- 1944. A partir de la recomendación del Reporte de la Assheton Committee, sobre la formación de los servidores civiles, se crea la División de educación, dentro del Tesoro.

- 1965. La Cámara de los Comunes estima conveniente llamar a un comité para que haga un informe sobre la situación que guarda la estructura, el reclutamiento y el manejo de el servicio civil.
- 1966-68. El Fulton Committe para el servicio civil. Este informe es producto de lo que sería, posiblemente, el más ambicioso ejercicio de evaluación y revisión del sistema de carrera británico. "Recomendaba la abolición de las divisiones internas existentes dentro del servicio civil por líneas clasistas. En su lugar habría una serie de grados, similar a la lista general de los Estados Unidos, de arriba abajo del servicio civil no industrial, basándose el ascenso en el desempeño logrado en posiciones anteriores.[...]Aconsejaba que se aboliera la separación de varios servicios técnicos y profesionales [mecánicos] del resto del servicio civil, ya que consideraba que la forma prevaleciente mantenía al personal técnico [o mecánico] en la suela, no en la cima (on tap, never on top). También recomendaba que el servicio civil fuese algo menos que una profesión cerrada, que se abriera la entrada lateral por el sector privado en cualquier punto de la estructura de carreras. La respuesta al Informe Fulton por parte de quienes ya ocupaban algún puestos en el servicio civil no fue muy alborozada. Se hicieron notar varias deficiencias en el documento, algunas de ellas semánticas. Tras un proceso de negociación y regateo, se adoptaron algunas de las propuestas en el informe. Se abolieron formalmente las divisiones existentes entre la clase

administrativa, el ejecutivo y los empleados, sustituyéndolas por un grupo administrativo. Finalmente se ha mantenido en gran medida la separación existente entre el grupo técnico y el grupo profesional, por una parte, y el resto del servicio civil por otra, al igual que el aislamiento del servicio civil de la entrada lateral desde el sector privado o incluso desde el gobierno local. B. Guy Peters subraya que "... aunque han aumentado las exigencias tecnológicas del gobierno contemporáneo y se han vuelto más evidentes, la contratación sigue haciéndose desproporcionadamente entre las humanidades y las ciencias sociales"³⁷

Como puede notarse sólo abundamos sobre los aspectos más relevantes de los informes que emitieron los Comités que consideramos de más importancia, mismos que se dieron a la tarea de evaluar, analizar y recomendar mejoras a la estructura del servicio civil británico, ya que la influencia del servicio civil inglés para la cooperación internacional, en sistemas como el norteamericano, es decisiva.

Debemos agregar que de la escueta evolución histórica presentada, nos interesa subrayar la constante preocupación, expresa a través de la incansable creación de Comités *ex profeso*, por evaluar el estado de la estructura e imponer medidas que depuren cada vez más el sistema de carrera.

³⁷B. Guy Peters. *La política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés. 1999. Págs 249- 250.

2.2.3.2 Su contexto.

Algunos rasgos distintivos de la cultura política británica, son los siguientes:

- La predilección por los gobiernos fuertes.
- El respeto a las autoridades políticas.
- La aceptación del secreto en la actividad pública.
- Marcada preferencia por gobiernos de derecha(partido conservador): el partido laborista no ha podido convertirse nunca en el partido natural del gobierno, por lo que la llegada de Tony Blair al poder es un hecho sin precedente.

2.2.3.3 El servicio civil y la administración británica.

El *servicio civil moderno* es, en gran medida una creación del siglo XIX, un producto de la revolución industrial, que dio por resultado la construcción de máquinas, fábricas e instituciones comerciales, las cuales sirvieron para colocar al país en una posición económica y política preeminente en el escenario internacional. La nueva clase de hombres de negocios que accedieron al poder y a la riqueza gracias a la industrialización, no toleraba lo que ella consideraba la ineptitud, corrupción e ineficacia

de las instituciones tradicionales de la administración estatal. Inspirados en las ideas utilitarias de Jeremy Bentham reformaron al gobierno local, a la policía, al sistema judicial, al sistema electoral y a todo el aparato de la administración central.

El origen del servicio civil británico como organización unificada, se encuentra en el Informe Norcothe- Trevelyan de 1854. Antes de él, el clientelismo y el nepotismo eran las bases del reclutamiento, sin tomar en cuenta las aptitudes o la capacidad; no había una tabulación uniforme de los salarios; y en los puestos más altos no había distinción entre la actividad administrativa y la política.

Este informe propuso que los distintos departamentos se amalgamaran en una sola organización llamada *home- civil service*; sugirió que se realizaran exámenes para el ingreso al servicio civil y que los ascensos estuvieran basados en el mérito individual.

El poder ejecutivo en el Reino Unido.

El poder ejecutivo está compuesto por el Primer Ministro y el gabinete, todos ellos miembros del parlamento.

Los servidores públicos no integran formalmente el poder ejecutivo, pero trabajan estrechamente con el gabinete y con el Primer Ministro.

El gabinete está formado por entre 15 y 22 miembros seleccionados por el Primer ministro de entre los legisladores de su propio partido.

El gabinete tiene jerarquías: Ciertos cargos, como el de Ministro del Interior (Home Secretary), de Finanzas (Chancellor of the Exchequer), o de Relaciones Exteriores (Foreign Secretary), tienen un estatus superior al de otros ministros. Aquellos forman lo que algunos han llamado el *gabinete interno* alrededor del Primer Ministro y son los que toman las decisiones más importantes, sin consultar a los otros miembros del gabinete.

El gabinete y sus comités son atendidos por la Secretaría del Gabinete (Cabinet Secretariat), organismo de gran prestigio e importancia que forma parte del servicio civil. El secretario del gabinete, una de las personas más influyentes del país, participa en todos los procesos de toma de decisiones.

Algunas críticas al servicio civil británico:

Es un bastión de la elite, un brazo del establishment que incorpora a los estratos más altos de las profesiones tradicionales: las fuerzas armadas, la iglesia anglicana, las instituciones financieras y la aristocracia.

El tesoro tiene un papel excesivamente importante lo que ha perjudicado a la economía.

El servicio civil se ha caracterizado por ocultar información al público y por la ausencia de expertos en las posiciones directivas.

Los bajos salarios en el servicio civil han atraído a personas sin capacidad para innovar, deslucidas y sin energía.

2.2.3.4 El principio de carrera.

Siguiendo a Weber, los británicos consideran que la noción de carrera en la función pública da la idea de una burocracia profesional cuyos miembros son seleccionados en función de su competencia mediante procedimientos reglamentarios y que al mismo tiempo constituyen un cuerpo organizado. También prevén la estabilidad o seguridad en el empleo, su estructura opera sobre la base de un sistema de reglas independiente al sistema jurídico que regula la actividad de los actores privados de producción, es decir, no son nombrados para un empleo determinado, ni son nombrados por tiempo limitado.

Friederic F. Ridley estima que quien ingresa a un sistema de carrera, también lleva al cabo un *pacto de carrera*, puesto que el nuevo funcionario tiene la expectativa legítima de hacer carrera en la función pública, donde las perspectivas de ascenso están en cierta medida condicionadas por el grado de unidad estructural de la Función Pública. Por lo anterior, señala que estaremos ante un verdadero servicio público de carrera cuando los obstáculos estructurales no sean tan graves, al grado de que se opongan a la movilidad.

2.2.3.5 La Función Pública.

Precisar este tema es relevante porque de él se desprende toda una forma de vida, toda una cultura que incluye diferentes formas de apreciar el servicio público. En la mayoría de los países europeos, así como en el Reino Unido, la administración pública realiza un tipo de gestión diferente de la gestión propia de otros sectores de actividad, como el privado o empresarial, aspecto que como ya mencionamos derivó de la revolución industrial. El giro que representó la revolución industrial constituyó un cambio histórico mediante el cual hubo un desarrollo preeminente del sector citado, que por su propia inercia y empuje obligó a separar el ámbito de las funciones administrativas del estado de las actividades económicas que por su naturaleza correspondían al ámbito privado de la propiedad. En la actualidad el perfil requerido por el servicio público para acceder al mismo pueden ser variadas: Puede que se enfatice sobre la especificidad del papel del Estado (ejercicio de *autoridad*, servicio al interés nacional), sobre el carácter político de la función (colaboración con los ministros, conciliación entre intereses divergentes), o sobre la reglamentación especial por la que se rige la acción administrativa (el Derecho Administrativo), que desde nuestra concepción es una forma mediocre de asimilar la administración, por que una cosa es dar juridicidad a la actividad funcional y otra muy diferente hacer laberintos de reglamentos y estatutos que sólo degeneran la eficacia, etc. En el Reino Unido se subraya el valor de la neutralidad política en un contexto donde la disputa por el poder es muy dinámica y la alternancia de los partidos políticos en el poder es constante. Es

común que para obtener consenso en la aplicación de políticas, así como gobernabilidad, o en su caso alcanzar la mayoría de votos en las elecciones son necesarias las plataformas de coalición partidaria. En Estados Unidos se destaca fundamentalmente el aspecto técnico de la gestión, considerando que tanto los empleados del sector público como los del sector privado han de acreditar las mismas aptitudes, según algunos autores, esto obedece al espíritu capitalista del país o a la proliferación de Universidades donde los egresados son capacitados para administrar el Estado. Lo importante es que la naturaleza de la Administración condiciona el que existan carreras más o menos específicas según se sitúe el acento sobre el carácter político, comercial, etc.

2.2.3.6 Etapas.

2.2.3.6.1 El Ascenso.

Previo reclutamiento de los individuos que integran la estructura provenientes de diversas edades y niveles de educación, existen a menudo obstáculos para pasar de un nivel a otro, el funcionario que desea promocionarse debe superar obligatoriamente unos exámenes complementarios, que no coinciden necesariamente con los de ingreso; sin embargo, los procedimientos son parecidos. En Gran Bretaña fue creado un tronco común de administración (*Unified Administration Group*), cuyo objetivo fue fomentar la promoción de abajo hacia arriba en la jerarquía, en función sólo de los méritos profesionales, sin tenerse por lo tanto que recurrir a pruebas escritas. El tronco común ó

Unified Administration Group se rige por un sistema de ascensos basado en informes anuales sobre el personal. Estos informes incluyen valoraciones sobre los méritos realizados en el ejercicio de las funciones desempeñadas y estimaciones relativas a la posibilidad de actuar con la misma eficacia en los niveles superiores de la jerarquía. Resulta evidente que los juicios sobre la personalidad de un individuo son más subjetivos que los relativos a la calidad de la labor realmente realizada; los juicios sobre la personalidad de los individuos suscitan, pues, muchas controversias, por lo que debe ponerse atención sobre las cuestiones relativas a la equidad de los procedimientos de ascenso y a las garantías que ofrecen.

En el Reino Unido "... un funcionario sólo es ascendido a un puesto jerárquicamente más importante que el que ocupa si se le juzga capaz de desempeñar todas las funciones correspondientes a los puestos del mismo nivel, no debiendo los gestores del personal, en consecuencia, más que elegir, de entre los individuos declarados ya aptos para el ascenso, aquel que reúna *las mejores condiciones* aún así esta consideración permite la posibilidad de la intromisión de elementos de carácter personal]"³⁸

En Gran Bretaña se cuenta, para efectos del ascenso, con las Comisiones de Ascensos (*Promotion Boards*), que deciden sobre la aptitud del candidato para ser aceptado a la promoción – salvo en los niveles más altos de la jerarquía para los que el procedimiento es menos formal –, sin embargo, en la práctica, el nombramiento para un puesto

superior es una facultad discrecional del funcionario que está a la cabeza del Ministerio afectado. Este poder discrecional obedece a la mejor ubicación del personal y no a dejar de lado el informe emitido por la Comisión de Ascensos sobre la aptitud para la promoción de un candidato. Por lo que pareciera que el proceso de ascenso es bifásico, ya que en primer término la *Promotion Board* emite un dictamen sobre el aspirante; en un segundo tiempo, la intervención del funcionario decidirá finalmente sobre el destino del funcionario. Podría surgir la inquietud de que con tal intervención se degenera el sistema, pero en realidad tal intervención se considera una forma de evitar la *mecanización* del sistema hasta alejarlo completamente de la realidad.

Es importante destacar la reserva que se tiene respecto a "... los riesgos inherentes a un sistema de ascenso basado sólo en los méritos acreditados en el ejercicio de una función, ya que esta idea, como opción, puede llevar a ascender al personal a niveles que están por encima de sus capacidades reales."³⁹

Los criterios conforme a los cuales se realizan los ascensos deben tomar en cuenta que el criterio utilizado influirá terminantemente sobre las perspectivas de carrera de los funcionarios, ya que no es lo mismo acentuar el aspecto de la capacidad intelectual o méritos mostrados en los exámenes escritos, que acentuar la antigüedad, o bien la experiencia mostrada en el desempeño de la labor. Por ejemplo la antigüedad da la

³⁹ Ridley, Frederic. "La carrera administrativa en la Gran Bretaña.", *Revista Documentación Administrativa*, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. Núm. 210-211. Mayo-Septiembre 1987. Págs. 472 y 473

Para comprender correctamente el concepto de grado en el servicio de carrera británico debemos aludir al concepto francés, donde al ser titular de un grado se puede ser sujeto de un nombramiento en un puesto jerárquicamente superior, o bien de un ascenso de grado. Lo cual indica que la base de la carrera siempre será el grado del cual el funcionario es titular, no obstante que este pueda ser elevado de grado y sin que nunca pueda ser despojado de éste; en el sistema francés, una es la denominación del grado y otra la del cargo dentro de la estructura administrativa. Lo anterior, no ocurre en Gran Bretaña, al hablar de un título determinado, lo mismo se remite a una misma denominación técnica de los puestos de la jerarquía administrativa, que también se refiere al grado. Por lo tanto, se puede utilizar una misma denominación para dos funcionarios cuyos puestos, no obstante, no son idénticos – por ejemplo: *director*, para el Director de los servicios regionales de un ministerio y para el Director del *Civil Service College*. No se soslaya la importancia del grado, por el contrario, "... confirma el carácter unitario de la Función Pública; y lo que es capital: que la promoción en la práctica se realiza por el nombramiento para un puesto superior y no por un simple ascenso jerárquico en el interior del cuerpo al que pertenecen"⁴¹.

La promoción o ascenso aparece normalmente limitada por las regulaciones que congelan el número de empleos para cada grado o que delimitan su importancia relativa. Con este modelo obtenemos un mayor control de los grados que se asignan a cada funcionario, también se da un real reconocimiento al mérito y a los conocimientos de los cuales es titular. Por otro lado, la vía de promoción jerárquica determina que el

⁴¹ Idem. Pág. 473.

funcionario se encuentra ya capacitado para determinados puestos, lo que concede un nombramiento que asigna un grado determinado. Así las cosas, en el Reino Unido, las

Comisiones de Ascensos se limitan a decidir si los individuos poseen aptitud para éste. El ascenso depende de los puestos vacantes. También debe agregarse que el sistema británico busca, al momento de las promociones, el equilibrio entre el interés del servicio público, que supone la máxima rentabilización de personal y los intereses del funcionario que busca hacer su carrera.

2.2.3.6.3 La Profesionalización.

Conscientes de que un verdadero sistema de carrera debe permitir a los individuos desarrollar al máximo sus potencialidades, constituye una exigencia la actividad propia de instituciones de formación. Además, el posible progreso dentro de una carrera depende en gran medida de las posibilidades que brinda una formación profesional. Debido al singular carácter de la Administración británica, los funcionarios de los denominados *cuerpos especiales*- llamados así para diferenciarlos de los *generalistas* o del cuerpo común de la administración- que han ocupado al comienzo de su carrera empleos muy especializados, se encuentran a menudo en desventaja para acceder a los destinos administrativos de alto nivel, a no ser que reciban formación complementaria.

2.2.3.7 Estructura.

Los servidores públicos están distribuidos según un sistema de clases horizontales definidas en función de niveles jerárquicos. También aparecen estructurados conforme a un modelo vertical: en este caso el personal es reclutado en función de su cualificación y especialización, pero en tanto esta estructura impide desplazamientos horizontales, constituyen un obstáculo para la movilidad.

La estructura actual no es advenediza, sino que es fruto de constantes reformas. En el Reino Unido, la comisión Fulton para la Reforma de la Administración Pública, en 1968, al evaluar el estado de la organización preconizó el desmantelamiento de la división tradicional, de tipo vertical, entre los administradores *generalistas* – que ocupaban la mayor parte de los puestos de dirección y de preparación política – y las diferentes categorías de *especialistas* – a quienes competían, sobre todo las funciones de asesoramiento y en menor medida de gestión. Después de las recomendaciones de la comisión citada, los puestos superiores de la función pública inglesa responden desde entonces a una estructura abierta, por lo que a partir de un determinado nivel son susceptibles de ser ocupados por funcionarios de cualquier rama de la Administración.

La Comisión Fulton subrayó el hecho de que la verticalidad y la horizontalidad combinadas con la jerarquía de los empleos había generado en los funcionarios un profundo sentimiento de propiedad sobre sus encargos, al considerarlo *un coto cerrado*,

– que les garantizaba perspectivas de carrera, y que los incitaba a precaverse celosamente ante la promoción competitiva de otras categorías de funcionarios.

Hasta la reforma propuesta por la Comisión Fulton, el sistema británico de Función Pública estaba organizado de acuerdo con un modelo de clasificación horizontal dividido en tres categorías: los Administradores (*Administrative Class*), que tomaban las decisiones políticas de gestión; los agentes ejecutivos (*Executive Class*), que se ocupaban de la gestión de nivel intermedio, y el Personal de Oficina (*Clerical Class*), que realizaba el trabajo de rutina. El personal de estos grupos era reclutado a partir de diferentes niveles educativos, lo que implicaba que los empleos eran cualitativamente diferentes, y por supuesto también conforme a las respectivas capacidades intelectuales de los titulares.

También se encuentran los *Administrative Trainees*, que son la elite de los licenciados universitarios, quienes se benefician de un tratamiento excepcional, en cuanto a formación, con el objetivo de que mejoren la eficacia de su servicio, se desarrollan las aptitudes de los individuos de veinte años especialmente prometedores, es decir, aquellos que al alcanzar los cuarenta años, con toda probabilidad, ocuparán los puestos superiores.

Los aspectos más positivos de la función pública inglesa consisten en que es una estructura cerrada que permite, a aquellos que acceden a las clases de elite, calcular con una gran seguridad las posibilidades de carrera que se les ofrece. Por lo tanto, si la

función pública requiere reclutar una elite universitaria, resulta factible hacerlo – tomando en cuenta que las retribuciones en el sector privado son más elevadas – en virtud de que se les ofrece protección contra la competencia de los funcionarios provenientes de los escalones inferiores, los funcionarios de mayor edad y consiguientemente los más experimentados. Resulta curiosa la situación de la Administración Local británica, *The British Local Government Service*, así como en la policía, donde se insiste en el principio de que hay que abrirse camino desde lo más bajo de la escala jerárquica y sin embargo no ofrecen la garantía de protección citada, por consecuencia no han logrado atraer a los mejores licenciados universitarios.

La estructura abierta o cerrada de la administración inglesa tiene dos campos de aplicación, que se obtienen por exclusión. En la estructura cerrada de la función pública no hay puestos que impliquen funciones de decisión política, de dirección o de confianza, pues quienes ocupan tales puestos cesan al mismo ritmo de los Ministros. Un sistema de función pública de carrera abierta o cerrada depende de la posibilidad real de incorporarse a la Función Pública en la mitad de la carrera, "... poderse incorporar a la Función Pública en la mitad de la carrera es un factor que incide sobre las posibilidades de promoción interna: [ya que] interviene, pues, un elemento imprevisible [para los funcionarios que tienen trayectoria dentro de la carrera] que consiste en la entrada de nuevos miembros que los funcionarios citados deben tener en cuenta en el momento de diseñar el plan de su carrera. En estas condiciones resulta, pues, verosímil que las asociaciones de personal se muestren hostiles a un sistema

lateral de ingreso en la Función Pública. En Gran Bretaña estas asociaciones han bloqueado en la práctica el reclutamiento de individuos externos a la Función Pública.”⁴²

Pero, después de este señalamiento, cuál es la situación en el sistema de carrera británico. Durante la administración Thatcher hubo acciones y, sobre todo, voluntades

favorables para intensificar los reclutamientos laterales en niveles superiores de la jerarquía. Mismos que se observaron en un muy escaso número de sectores especializados de la función pública británica que ha reclutado personas de alto nivel en función de la experiencia que han adquirido en la industria, con el objeto de incrementar la eficacia de la gestión a través del acercamiento de la Administración al espíritu empresarial. Consideramos que esta tendencia no es particular del caso en estudio, en dos aspectos: primero, en la experiencia mexicana los puestos de nivel más alto son objeto de nombramientos discrecionales de los que pueden beneficiarse personas no pertenecientes a la función pública, con esto no queremos decir que nuestra administración sea abierta porque ni siquiera contamos con un cuerpo de funcionarios de carrera con una trayectoria reconocida, que se vean afectados por la aplicación del reclutamiento colateral, lo que sí queremos es plantear una reflexión acerca de las consecuencias que puede traer esta práctica sobre el conjunto de la función pública y sobre la actitud de sus miembros, servidores públicos que en virtud de no contar con la certidumbre, estabilidad y garantías, que otorga un estatuto que de unidad a la

⁴² Ridley, Frederic. “La carrera administrativa en la Gran Bretaña.”, Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP, Núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Pág. 478.

estructura a través de la cual se tenga la perspectiva de crear una carrera, tienen que cargar con la responsabilidad de crear sus propias perspectivas de carrera. El segundo aspecto, que tampoco es exclusivo del caso inglés, se refiere a la creciente tendencia del gobierno mexicano a atraer un conjunto de universitarios egresados de escuelas de economía, tanto públicas como privadas, aunque en mayor número de estas últimas. La diferencia nacional con el caso inglés reside en que, mientras en el Reino Unido el objetivo de atraer a personas con experiencia empresarial es para dar eficacia a áreas muy específicas de la industria, de la economía, entre otras, donde es necesario importar el espíritu empresarial. En el caso mexicano se ha considerado que la visión economicista del país en todos sus ámbitos puede ser la solución a graves y arraigados conflictos que no sólo son económicos y que requieren de una amplia experiencia y sensibilidad política.

Para concretar y tener un panorama un poco más cierto de la situación, son pertinentes las reflexiones de B. Guy Peters, quien considera o reconoce que la administración británica es compleja, ya que identifica aproximadamente seis tipos principales de organizaciones que componen el gobierno británico, "... cada uno de los cuales guarda una relación diferente con la autoridad política del Parlamento y el gabinete".⁴³ Dentro de los grupos o tipos de organizaciones destacan los *departamentos ejecutivos*, las *agencias ejecutivas*, los *gobiernos locales*, los *servicios de salud* y los *organismos no departamentales*.

Los departamentos ejecutivos, tales como el Departamento de salud y seguridad social, están muy conectados con la autoridad. Están típicamente equipados con funcionarios públicos, los encabeza un político que es miembro del gabinete, y tienen formas de organización similares entre sí. Generalmente hay un secretario permanente en la cúspide del servicio civil, que sirve de enlace entre un pequeño número de jefes políticos y los funcionarios permanentes.

Las agencias ejecutivas. Herencia de la Primer Ministra Thatcher, quien trasladó, a través de un programa denominado *the next steps*(los pasos siguientes), varias funciones ejecutivas y administrativas de los departamentos ejecutivos a agencias externas, pero conectadas a un departamento, además de que disfrutaban de gran autonomía por lo que toca a su propia organización. El plan esperaba que estas organizaciones actuaran casi como empresas privadas que trataran de maximizar sus ingresos por la venta de servicios, o que trataran de minimizar sus costos si tuviesen un presupuesto firmemente establecido. Cabe destacar que los directores de las agencias no son técnicamente funcionarios públicos sino que son contratados, de modo que su remuneración dependerá del desempeño de la agencia y podrán ser despedidos con mayor facilidad que los funcionarios públicos.

Los gobiernos locales. Las autoridades locales están organizadas en dos niveles, con gobiernos regionales y distritales; no obstante que en el Reino Unido prevalece un

⁴³B. Guy Peters. *La política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª

criterio de unidad, las autoridades locales gozan de cierta libertad para estructurar sus propias organizaciones y, hasta cierto punto, para determinar las condiciones que imponen a sus empleados. La imagen que obtenemos al nivel subnacional en la Gran Bretaña es de gran complejidad, aunque haya aumentado el dominio del gobierno central. Estos gobiernos son grandes en materia de empleo (cerca de 40% del empleo total) y son reponsables de aplicar muchos programas del gobierno central, además de sus funciones propias.

Servicios de Salud. Estos empleados guardan diversas relaciones con el gobierno, dependiendo de la forma como sean empleados y de las funciones que desempeñan. En general, los empleados del Servicio Nacional de Salud son indudablemente empleados públicos, pero no funcionarios públicos. En consecuencia, muchos de los beneficios- y de las restricciones- del empleo en el servicio civil no se aplican a ellos. Se paga a los practicantes generales de acuerdo con el número de pacientes que atiendan, y por la prestación de ciertos servicios a sus pacientes, y operan por contrato con el Servicio nacional de Salud y no del propio gobierno.

En conclusión, los tipos de empleados públicos de estas instituciones son casi tan variados como las instituciones mismas.

2.2.3.7.1 La función pública superior.

En este aspecto se estima más importante saber cómo se llega a la cumbre de la escala jerárquica de la función pública que saber por qué medio se ingresa en ella, sobre todo porque los funcionarios de ese nivel superior son los verdaderos responsables de las políticas gubernamentales. El nivel superior del servicio público de carrera está compuesto por los Subsecretarios, los Secretarios Adjuntos y los Secretarios Generales.

Respecto al proceso de avance en este ámbito, no existe documento informativo alguno relativo al procedimiento de ascenso. No existe procedimiento reglamentario desde el punto de vista del derecho administrativo, no existe reglamentación. Lo que no implica que el procedimiento para el ascenso a los grados superiores sea aleatorio, sino que simplemente, funciona de acuerdo con los procedimientos elaborados en gran medida por el Director General de la Función Pública (*permanent head of civil service, denominación de muy difícil traducción*, pues se trata no solo del Secretario General de Gobierno, sino también del Superior de todos los Secretarios Generales de los Ministerios). Dicho director, en colaboración con un grupo informal de secretarios generales, lo aplica, sin que las intervenciones de los Ministerios hayan tenido excesiva importancia. Los servicios de personal del Primer Ministro son los encargados de organizar las carreras y la adscripción del personal del sistema abierto, concepto que se refiere a la alta función pública.

2.2.3.7.2 Asesores Ministeriales.

En 1964 se puso en marcha un sistema que permite a los Ministros incorporar *consejeros privados a sus Ministerios*. Hay algunos en los servicios del Primer ministro; y en cada Ministerio hay uno o dos. Estos nombramientos dependen directamente del Gobierno en turno y, en principio, se concretan en un contrato de cinco años de duración, lo que quiere decir que los titulares de estos puestos no pueden ser integrados en los rangos funcionariales. Su número reducido es para no alterar las relaciones entre los Ministros y sus colaboradores ordinarios; además su influencia sobre el sistema es débil desde el momento en que no pueden integrarse en la jerarquía administrativa. No tienen tampoco influencia sobre los ascensos. Parece poco probable que su número se incremente en un futuro inmediato aunque la tendencia del ala izquierda del partido laborista siempre ha insistido en la posibilidad de politizar la administración, no solo ampliando la capacidad presupuestaria para contar con más asesores, sino hacer cada vez más abierta su administración.

Cabe agregar que los sindicatos se ocupan de los intereses de sus miembros, en ellos, los funcionarios de cada categoría se encuentran agrupados en sindicatos propios

2.2.3.8 Excepciones al principio de carrera. Política y Administración.

La práctica de la intervención política en los nombramientos para los puestos más elevados, ha recibido fuertes críticas, ya que tradicionalmente no tenía lugar tal

intervención y se ha observado que tales intervenciones ponen en peligro el principio de carrera y de neutralidad en el servicio público. Se considera también que en la medida en que las disposiciones limiten las perspectivas de una promoción fundada sobre el mérito, impiden que un sistema de función pública pueda ser calificado auténticamente como de carrera.

Dentro de los límites a la intervención política se promueven las principales interrogantes y preocupaciones de los analistas de la administración británica. Por ejemplo, "... si los puestos que son objeto de tales nombramientos [discrecionales] se cubren desde dentro, es decir se confían a funcionarios de carrera, o desde fuera. Lo que sitúa ante la cuestión de si la función Pública está fundada sobre un sistema cerrado de carrera o sobre un sistema que permite la comunicación entre varios tipos de carreras. Además si la intervención de consideraciones de orden político en los nombramientos para las funciones de mayor relevancia influye, por mimetismo, en las demás categorías de empleos. Si puede, efectivamente, ejercer influencia sobre la actitud de los funcionarios que ocupan lugares más bajos de la jerarquía, afectando más directamente a los miembros más jóvenes de la alta función pública. Las expectativas sobre la carrera pueden repercutir sobre el comportamiento de los más ambiciosos, ya que los incitan a alinearse en determinadas posiciones políticas o a buscar el apoyo de *padrinos*⁴⁴ políticamente influyentes, a fin de asegurar su porvenir.

⁴⁴ Lo cual incide hasta en el reclutamiento, ya que en México persiste la incógnita respecto a la pregunta que cualquier joven pueda hacerse respecto a los pasos que deba dar para ingresar a la administración pública. No obstante la respuesta podría ser: "Primera: si busca un trabajo *administrativo*, secretarial, de intendencia, o de técnico elemental, ocurre al sindicato de la unidad burocrática que te interese, y consigue que dicha organización laboral te

Ahí donde se da tal tendencia, lo cual se conoce en algunos países [entre los cuales destaca como digno representante, México] como burocracia con *carné del partido*, hay un riesgo real de degeneración del ideal de una Función pública de Carrera.⁴⁵

Con las anteriores reflexiones deducimos que el riesgo de politización es inminente en cualquier administración. En otras palabras, la tensión entre la objetividad del desempeño y el encauzamiento del actuar estatal con fines electorales y patrimonialistas, como en nuestro caso, es constante. En este sentido, cabe meditar sobre la conveniencia, o no, de que los Ministros (que al lado de todo su personal conforman el personal político del gobierno) puedan influir directamente sobre la organización del sistema de carrera. Un posible argumento a favor de la intervención directa del político en el desarrollo de la carrera del funcionario, desde el punto de vista constitucional, consiste en que para sortear mejor la causa del país - y de forma adjetiva, pero solo adjetiva, las causas del equipo gobernante- se debiera encargar la responsabilidad de la dirección, en todas sus áreas incluyendo la gestión de personal, a los Titulares de los ministerios, cabe recordar el papel relevante que juega la evaluación del jefe inmediato superior. Pero la idea central es que la tensión entre objetividad y politización es constante, incluso cuando el poder de los miembros del equipo político

proponga, cuando haya una vacante o plaza nueva que corresponda a este tipo de actividades. La segunda: si buscas una oportunidad de mayor responsabilidad, sea porque tu preparación profesional o tu capacidad así te lo sugieran, entonces busca a alguien que conozca a alguien, que tenga un puesto intermedio o elevado y pídele que, por favor, te proponga para ocuparlo. Es decir busca una buena recomendación o *padrino*". González Avelar, Miguel. *Burocracia Improvisada Gestión Pública sin Arbitrariedades* En Excelsior. México. 11 de Diciembre de 1995. Página 11.

⁴⁵ Ridley, Frederic. "La carrera administrativa en la Gran Bretaña.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , Núm. 210-211. Mayo-Septiembre. 1987. Págs.468- 469.

se encuentre acotado por una serie de reglamentos, como ocurre en la mayoría de los casos. "En Gran Bretaña hasta finales de la década de los 80's, los Ministros habían estado de hecho apartados de este tipo de responsabilidades de sus Ministerios. La propia función pública dirigía esos asuntos salvo en los niveles más altos de la jerarquía. Abstenerse de la tutela política y reforzar la ética profesional conlleva ventajas evidentes. Sin embargo, también inconvenientes. En Gran Bretaña la imposibilidad del Ministro para elegir a sus colaboradores más próximos limita sus facultades de decisión política. Su autoridad para la gestión del personal se encuentra reducida ya que el personal del Ministerio no ignora que aquél tiene una influencia muy limitada sobre sus carreras. En fin, una burocracia encerrada en sí misma y regida por sistemas normativos propios, puede estimular la aparición de valores egoístas, por los que puede afirmarse que una intervención externa, como la voluntad política, sobre el perfil de las carreras y sobre los ascensos podría ser saludable a fin de prevenir los inconvenientes señalados"⁴⁶. A este respecto es preciso hacer dos observaciones. Primera, las reflexiones o críticas al sistema de carrera británico, anteriormente descritas, están elaboradas sobre el análisis de un sistema de carrera que ha sido conformado, aplicado y depurado, a grado tal, que se ha llegado al extremo en el ideal del principio de carrera y ha provocado, como consecuencia una serie de rigideces dentro del cuerpo funcional, que requieren de una vuelta, de un retocamiento que sensibilice políticamente a la estructura, a través - y aquí entramos a la segunda observación- de la intervención o participación de todo el personal político (Ministros,

⁴⁶ Ibid.

asesores, titulares de los más elevados cargos públicos) para la elaboración de los procedimientos de reclutamiento, promoción, ascenso, entre otras etapas de la carrera, mediante los cuales los actores políticos de la administración citados, puedan imprimir el sello mínimo del perfil que ellos consideran que la situación actual del país necesita para hacer frente a determinado contexto, por eso se considera necesaria de nueva cuenta la participación de estos funcionarios. Nótese que no recomiendan el regreso al sistema de patronazgo, al *spoils system*, al sistema donde no hay ninguna cortapisa o control al poder de los funcionarios que pertenecen a un partido y equipo político determinado, al sistema de administración virreinal, se recomienda que a través de los canales institucionales contenidos en su ordenamiento consuetudinario superior, ó ya sea en una Constitución, sean reformados los reglamentos y estatutos para tomar en cuenta las necesidades políticas y sociales del país que, por lo general, deben contener los programas de gobierno.

2.2.3.9 Garantías.

Los titulares de los ministerios, pueden dar instrucciones a sus subordinados, pero su poder para sancionarlos es muy reducido.

En el sistema británico no existe la práctica general que consiste en una persistente tendencia a codificar los procedimientos, motivados por el derecho al recurso y la posible intervención de los tribunales Administrativos. "Los funcionarios británicos, en tanto son empleados discrecionalmente por la Corona, en términos legales no tienen

ningún derecho. Sin embargo, existe una reglamentación aplicable para todos los niveles de la jerarquía, salvo a los superiores. A esta regulación, recogida en un código, se llegó con la colaboración de las asociaciones de personal. La aplicación del texto descansa en un previo acuerdo tácito. [Acuerdo que se convierte en la piedra angular del servicio civil inglés, ya que demuestra que la unidad de objetivos plasmados por los consensos entre los principales actores de la escena administrativa es lo que da marcha a su sistema, sin la necesidad de un sistema de estatutos *laberínticos* de trabajadores al servicio del Estado- que no definen claramente el régimen de los funcionarios (de carrera o de empleo)-, ni reglamentos disciplinarios o de responsabilidades que finalmente son *cuasi- penales*. Respecto de la unidad, es importante señalar que, cuanto menos unitario es un servicio público, más aparece la Administración como un conjunto inconexo de funciones con clasificaciones diversas, que echa sobre las espaldas del funcionario la responsabilidad de encargarse de su propia carrera. Desde este punto de vista, es importante tomar en cuenta los factores de orden cultural, ya que hay sociedades de carácter más individualista y competitivo que otras, lo que se puede traducir en un equilibrio variable entre un sistema fundado en la gestión de carrera por los individuos o en su asunción por las autoridades públicas.] Otra gran diferencia entre el sistema británico y los demás [es que] en el Reino Unido no es posible recurrir ante los Tribunales Administrativos- es decir, ante una autoridad externa a la jerarquía de la administración afectada- lo que jamás ha causado extrañeza. El núcleo de las precisiones hechas reside en que una auténtica

Función Pública debe basarse en un procedimiento reconocido como justo por sus miembros y en que dicha justicia se ha de fundar en reglas ciertas.⁴⁷

2.2.3.10 Neutralidad Política.

En este nivel de funcionarios, la alta función pública, la neutralidad política o bien la parcialidad *partidista* del funcionario juega un papel relevante, ya que estos altos servidores se encuentran en trato directo con el personal político de la administración, es decir con los Ministros y con los asesores.

Gran Bretaña se empeñó, incluso antes que la mayoría de los países, en eliminar toda injerencia política en el procedimiento y el nombramiento de los puestos claves. No obstante que en todos los países democráticos existe un principio de neutralidad de la función pública, en el Reino Unido este principio es interpretado de manera sensiblemente diferente. La neutralidad no significa solamente que se han de adoptar criterios profesionales desinteresados, sino también que el funcionario debe adherirse a la política del Ministro bajo el que sirve⁴⁸; debe comportarse como su consejero más próximo, tanto desde el punto de vista político como administrativo. Su neutralidad es de hecho análoga a la del camaleón que adapta su color al de su ambiente. Esta costumbre, de acuerdo con el espíritu de la Constitución debería llevar a que los

⁴⁷ Ridley, Frederic. "La carrera administrativa en la Gran Bretaña.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , Núm. 210-211. Mayo-Septiembre. 1987. Págs.470 y 471.

⁴⁸ A cambio de tal obediencia el alto servidor público queda en el anonimato público, el responsable por el resultado de la aplicación correcta de las políticas debe ser el Ministro encargado.

Ministros no intervengan en procedimientos de ascenso a fin de poderse rodear de los colaboradores que les convienen. Por ejemplo en el caso de un Secretario General, este permanece en su función hasta la edad de la jubilación, por lo que en consecuencia, tienen que servir a lo largo de su vida profesional a diversos Gobiernos, por tal razón la imparcialidad en el momento de su nombramiento es decisiva.

Ahora tomaremos dos etapas históricas de la vida gubernativa de Inglaterra, para comprobar que el concepto de neutralidad en su aplicación no es absoluto. Anteriormente los altos funcionarios estaban impregnados por una misma filosofía, por una marcada tendencia hacia el pragmatismo, al compromiso y a la continuidad en la actitud política, y por el recelo hacia las ideologías, los conflictos y los cambios dramáticos. Aquellos cuyo comportamiento era considerado acorde a este espíritu tenían más posibilidades de realizar una carrera con éxito, que los que mostraban puntos de vista muy firmes y un estilo agresivo. La Función Pública estaba gestionada antes como un club en el que el ascenso era un premio para aquellos miembros más agradables y que no mantenían conflictos con nadie. La Función Pública así configurada era considerada como un elemento de estabilidad del Gobierno de Gran Bretaña, ya que buscaba evitar que los cambios bruscos de política pudieran perturbar el funcionamiento de la Administración. También evitaba cualquier tipo de fricción provocada por los políticos *extremistas*, al orillar a los Gobiernos a adoptar políticas de consenso, aceptables para una gama de intereses tan extensa como posible. Hasta este momento de la experiencia británica, muestra vivencias aleccionadoras para un

escenario como el que actualmente vive nuestro país, donde más que *extremismos* en las políticas se viven tensiones entre los actores que ni siquiera permiten la formulación de políticas, y de las que se logran concretizar no pueden materializarse.

Posteriormente, los requerimientos fueron diferentes y se requirió un amplio cambio en la configuración del concepto de la neutralidad política de los funcionarios. La Primera Ministra Thatcher ante la decisión de poner en marcha políticas radicalmente contradictorias a las anteriores políticas de consenso, entre laboristas y conservadores, aplicadas por una administración *centrista o excesivamente neutral*, y al tomar en cuenta que tal cambio dependía no sólo de *los políticos por convicción*, sino también de *los funcionarios por convicción*, que ejecutaran sus políticas. Por lo tanto los criterios de selección de los funcionarios de alto nivel cambiaron, se dio mas importancia a las cualidades precisas para una gestión dinámica, cuyo carácter asegure una enérgica puesta en práctica de las políticas, que una aptitud intelectual de gran capacidad de análisis político.

La intención de ideologizar a su equipo de colaboradores consideramos que es moderada, en tanto que busca un cambio pequeño pero profundo, que se refiere a moldear el criterio de reclutamiento de las elites funcionariales, - sobre la base de que un nuevo nombramiento se hace en función de la vacante- no pretende eliminar el sistema en sí a través de una reforma total para moldear el sistema a su grupo en el poder, sino que utiliza los recursos políticos a su alcance para hacer efectiva una plataforma política con el consecuente éxito electoral.

Por lo anterior se puede afirmar que una de las características importantes del servicio civil británico ha sido la neutralidad política. Desde el punto de vista de B. Guy Peters “.. algunos comentaristas creen que los gobiernos conservadores [han cedido al principio de neutralidad], al obtener más puestos- sobre todo los de mayor nivel- por medio de la selección y la designación políticas durante los últimos 15 años, hasta donde ha sido posible según los arreglos existentes. [El autor citado considera] que es posible que el servicio civil en general diste mucho de ser neutral. Sus miembros están a menudo comprometidos con ciertas metas políticas, en particular con la de mantener el *estatus quo* dentro de sus propios departamentos. Es posible que el servicio civil sea neutral en términos partidistas, pero está lejos de ser neutral en términos de las políticas. [...] Los gobiernos de Thatcher y Major [generaron] una apertura mayor en el sistema de personal del gobierno británico. Primero, la señora Thatcher no confiaba en la asesoría que le ofrecían los funcionarios públicos de carrera, de modo que llevó más asesores personales. En segundo lugar, las reformas de “*los pasos siguientes*” abrieron los puestos ejecutivos de las agencias de nueva creación a los solicitantes llegados del sector privado, de modo que muchos puestos principales fueron ocupados por personas dotadas de escasa experiencia en el sector público. Los principales puestos de asesoría política siguieron en manos de funcionarios públicos de carrera.”⁴⁹

⁴⁹ B. Guy Peters. *La política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés. 1999. Pág. 250.

En conclusión, no existen términos absolutos, ni aplicación absoluta de la neutralidad, así como de los criterios de ascenso de la alta función pública, ya que finalmente el poder del factor político del gobierno, el Ministro, y sus necesidades, han logrado, aunque sea tenuemente, imponerse sobre el sistema y las organizaciones para hacerlas más maleables a su estilo y forma personal o partidaria de gobierno.

2.2.3.11 Comentario.

La función pública británica es un auténtico sistema de carrera, en sentido estricto. La carrera se prolonga durante toda la vida; está marcada por una especificidad propia que la distingue claramente de otros tipos de carrera. Durante décadas los altos funcionarios han estado al abrigo de intervenciones políticas en sus ascensos, y se encuentran también protegidos frente a la intervención de los Ministros quienes son los portavoces de las líneas políticas de un partido.

Los funcionarios se encuentran resguardados frente a la competencia de quienes ingresan en el servicio público en la mitad de la carrera. Este sistema está orientado hacia la progresión en la carrera. El ascenso se produce únicamente con base a los méritos. Desde el punto de vista formal dentro del propio servicio público no hay obstáculos para la promoción y, como regla general, los puestos más importantes son accesibles a todos los individuos valiosos, sea cual sea el nivel en el que ingresaron en la función pública.

A pesar de que las retribuciones son considerablemente superiores en el sector privado, la certeza de la posibilidad de iniciar una carrera dentro de la estructura funcional, motivan a un alto índice de egresados altamente calificados de las Universidades, así como a profesionistas reconocidos en su área.

La unidad del sistema- donde existe una notable ausencia de múltiples reglamentos, códigos, estatutos- basado sobre el acuerdo que reconoce en el sistema elementos que benefician a todas las partes que reciben el impacto de la organización funcional; acuerdo del que los más beneficiados son los ciudadanos, por la estabilidad política que brinda el sistema, ante los pulsos e impulsos de la actividad de los actores políticos.

No obstante lo desarrollado del sistema, la administración aún se reserva en cuanto a la fiabilidad del mecanismo de ascenso en la carrera. Basado en la antigüedad y otros elementos que permitirían ascender a funcionarios que surgieron desde la base de la jerarquía, pero con el riesgo de promoverse sin la capacidad requerida.

No obstante los acuerdos ó desacuerdos, los avances o los defectos, el sistema ha mostrado su nobleza para permitir a una cantidad importante de generaciones de funcionarios desarrollar sus potencialidades profesionales, meta de un verdadero sistema de carrera. Sólo está pendiente resolver, si el sistema de

carrera- o existe alguno que no - está inmune al avatar político y si la neutralidad es un principio absoluto.

2.2.4 Estados Unidos.

2.2.4.1 Análisis previo.

Antes de analizar el sistema de carrera norteamericano haremos una breve revisión de los aspectos mas generales de la estructura y antecedentes del sistema de carrera citado. En primer lugar el presidente es el responsable de instrumentar las políticas del gobierno federal, él no sólo ejecuta las leyes, sino que elabora las iniciativas de ley y dirige la política exterior. En el sistema de pesos y contrapesos, el presidente es vigilado por los poderes legislativo y judicial (éste órgano esta compuesto por nueve jueces, designados por el presidente con carácter vitalicio).

"Los partidos políticos en Estados Unidos se diferencian, en estructura y comportamiento, de los partidos europeos en que: aquellos pueden caracterizarse como federaciones que agrupan a distintas organizaciones partidistas estatales; sus representantes en el Congreso presentan poca disciplina de partido. Como el presidente no puede sustentar sus políticas sólo con el apoyo de sus correligionarios, debe obtener la aprobación del Congreso cultivando buenas relaciones con todos los legisladores: el presidente logra el apoyo de los congresistas no sólo mediante la persuasión (demostrándoles que sus políticas son las más adecuadas), sino también

mediante la negociación (llegando a arreglos que sean mutuamente benéficos). La capacidad del presidente para llevar a cabo sus políticas depende en gran medida de su habilidad para manipular al Congreso."⁵⁰

La estructura funcional. Hasta 1828, la burocracia de Estados Unidos estaba organizada de la misma forma que, en ese entonces, Europa, con base en las relaciones clientelares. Con la elección de Andrew Jackson a la presidencia, el sistema clientelar se abrió para dar paso a otros sectores sociales.

El asesinato del presidente Garfield en 1881 provocó una profunda reforma en la burocracia (con gran influencia del informe Northcote- Trevelyan británico). En 1883 se aprobó la ley Pendleton, que estableció la Comisión del Servicio Civil (civil service commission), encargada de vigilar el proceso de reclutamiento de los funcionarios públicos (exámenes por oposición). Al principio, únicamente 10% de los cargos de la administración pública estaban sujetos a este proceso; sin embargo, ahora más del 90% de los empleados del gobierno federal son personal de carrera.

El desarrollo de una burocracia compleja que regulara la economía y proporcionara los servicios básicos llegó a su culminación, en gran parte, durante el gobierno del presidente Roosevelt, en la década de los 30's.

⁵⁰ Chandler, J. A. "The United States.", en *The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey*, compilación de Kingdom, J.E., Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Pág.164.

“Durante gran parte del siglo XIX el gobierno estaba compuesto simplemente por el presidente y las secretarías de estado- los departamentos -, pero posteriormente se fueron creando organismos gubernamentales *ad hoc* –las agencias-(la primera de ellas, la Comisión Interestatal de Comercio, creada en 1887). Otros ejemplos: el Consejo de la reserva Federal(*Federal Reserve Board*), la Agencia para la protección del medio ambiente(*Environmental Protection Agency*) o la *Food and Drug Administration*. En general, y sin embargo, el personal que labora en esos organismos no se considera parte del servicio civil, y la mayoría de los organismos determina sus propios métodos de reclutamiento y ascensos.”⁵¹

“El tercer sector de la burocracia(además de los departamentos y las agencias), es la *Executive Office*(Oficina de la Presidencia), fue creada en los años 30: el presidente Roosevelt formó un grupo de asesores personales, que no estaban sujetos al control del Senado. De ser un organismo pequeño, pasó a tener gran influencia en la posguerra; elabora el presupuesto, asesora en cuestiones económicas, políticas y de defensa. En ocasiones, *puede considerarse el más importante centro de poder dentro de los Estados Unidos.*”⁵²

La división entre éstos tres sectores se hace en relación con la autoridad ante la que son responsables: la *Executive Office* le reporta directamente al presidente; los funcionarios de los departamentos están subordinados al secretario respectivo, más

⁵¹ Ibidem. Pág. 166.

⁵² Ibidem. Página 167

que al presidente; los funcionarios de las agencias, en la mayoría de los casos, no están sujetos a las normas que regulan la actividad de los sectores públicos de los departamentos. Esta configuración denota, que no obstante es un sistema presidencial, la ausencia de una estructura piramidal cerrada, donde en la punta se encuentra un grupo de funcionarios y otros actores políticos que rodean al presidente, que propicia una excesiva influencia de los actores citados para determinar quien puede acceder a la administración y, una vez adentro, quien es susceptible de ascender. Cabe agregar que para J.A. Chandler no hay una distinción funcional clara entre los funcionarios de carrera y los políticos.

2.2.4.2 Antecedentes.

Antes de enumerar los principales ordenamientos que han sido elaborados en la Unión Americana para ordenar su vida funcionarial, cabe precisar la "... inevitable y necesaria referencia al modelo británico, ya que sirvió de inspiración para el establecimiento de las bases del sistema de mérito norteamericano en 1883."⁵³

- Pendleton Act. 1883. "El presidente Arthur dio la luz verde a un proceso de *instauración de un nuevo sistema con base en los méritos, inspirado en el modelo británico y que daría fin al spoils system o sistema de despojos-* Al

⁵³ Férrez Fernández, Manuel. *La carrera administrativa en los Estados Unidos*. Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama. Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , Núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Pág. 510.

presidente Jackson se le atribuye la frase de que al vencedor pertenecen los despojos -."54 Los aspectos más relevantes de dicho documento fueron:

- A. Exámenes competitivos como medio de ascenso en la Administración.
 - B. Cierta grado de estabilidad en el empleo, al prohibirse el cese por razones estrictamente políticas.
 - C. Garantía de neutralidad política, al prohibirse que el funcionario fuera coaccionado a tomar partido y a contribuir con sus servicios a las campañas políticas.
 - D. El criterio para la admisión de funcionarios no dependía del nivel educacional ni debía ser coto exclusivo de universitarios: cualquier ciudadano debería tener la posibilidad de acceder al servicio.
 - E. Se da más importancia a la selección de la persona para el puesto adecuado mediante la realización de exámenes prácticos, que a las fórmulas de ascenso ó progresión, una vez que se está dentro.
- 1935. Informe de la Commission of Inquiry on Public Service Personnel. Propuso la instauración de las escalas de carreras, que permitan progresar en los

⁵⁴ Ibidem. 511.

diferentes puestos y cambiar de una escala a otra, para garantizar la movilidad horizontal y vertical. Con la finalidad de atraer a los universitarios, las universidades empezaron a ofrecer programas para tener acceso a puestos de la función pública federal.

- 1955. Se estableció el Federal Service Entrance Examination. Pretendía ser el instrumento de reclutamiento de universitarios.
- 1958. Government Employees Training Act. A través de este instrumento se instaura la obligatoriedad y responsabilidad de las agencias en relación con la formación de funcionarios.
- 1967. El presidente Lyndon B. Johnson dicta la Orden Ejecutiva 11348, mediante la cual se exige a cada agencia que realice una revisión periódica de las necesidades de formación para cada funcionario en relación con los objetivos de su carrera.
- 1967. Se aprueba la Intergovernmental Personnel Act. Intento de conseguir que en las administraciones federales y locales se instauren sistemas de desarrollo de carrera con criterios unificados en la movilidad profesional, la formación en el servicio y la promoción.

- 1968. Informe Fulton sobre el servicio civil británico. Concluye que existe un desfase entre el modelo de servicio civil hasta entonces vigente, ya centenario, y las nuevas funciones y responsabilidades asumidas por el Estado. Sus principales recomendaciones fueron:
 - a. Proceso de unificación de clases. Por medio de la abolición de multitud de clases y de estructuras de carreras separadas, adecuar los empleos a un número de grados y un nivel retribuido para cada grado.
 - b. Cualquier funcionario calificado es susceptible de acceder a cualquier puesto vacante, independientemente de su punto de entrada en el servicio.
 - c. Creación de una escuela del servicio civil para proporcionar cursos de formación en administración y dirección.

- 1972. Equal Employment Opportunity Act. Cuya creación responde a la aplicación de la ley de 1964, sobre derechos civiles en el sector público, que exige el establecimiento de programas de formación y educación para facilitar la movilidad ascendente a miles de empleados que ocupan los puestos inferiores.

- 1978. El ex presidente Carter promueve la *Civil Service Reform Act* que acentúa una función pública más sensible, *responsive*, a la voluntad popular,

no a los intereses de partido o favoritismo personal; además propuso que el gobierno tendiera a constituirse como empresario modelo. Además: "A. Fortalecer la protección de los derechos legítimos de los funcionarios. B. Dotar de incentivos y oportunidades a los directivos para mejorar la eficacia y la sensibilidad de la administración federal. C. Reducir el papeleo y los costosos retrasos del entonces sistema de administración de personal. D. Promover la igualdad de oportunidades para el acceso al cargo. D. Mejorar las relaciones trabajo- dirección, para: 1. La articulación para la protección efectiva de los derechos de los funcionarios, definiendo con mayor claridad el estatuto de los funcionarios federales. Y 2. El mejoramiento de la calidad de la función pública, ponderado bajo el criterio del rendimiento sobre la antigüedad."⁵⁵

- 1993. National Performance Review. Documento elaborado por el ex vicepresidente Al Gore, en el que se plasman los compromisos necesarios para obtener mayores resultados ante la pérdida del sentido de la misión, de la ética del servicio público. Dentro de las propuestas mas interesantes destacan: "... dar más poder a sus empleados y fomentar la excelencia, de ese modo se crear un claro sentido de misión, se propone una mayor delegación de autoridad y responsabilidad; además: - Crear un sistema de contratación flexible y agil: permitir que las agencias establezcan sus propios programas de búsqueda y selección de personal. Eliminar los registros centralizados y los

⁵⁵ Haro Belchez Guillermo. Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1ª edición. Febrero 2000, Páginas 117 y 118.

impresos de solicitud estándar. Dejar que sean los departamentos y las agencias federales los que decidan si necesitan personal y que contraten directamente a los candidatos. - Fortalecer el servicio de altos cargos *Senior Executive Service* para convertirlo en un elemento clave del cambio cultural dentro de la administración. Establecer un modelo de planificación corporativa para la selección y desarrollo profesional de los altos cargos. Fomentar la movilidad voluntaria entre las distintas agencias de los altos cargos públicos de la administración. – Eliminar los trámites excesivos, autorizando las funciones y la información. Desaparecer progresivamente las 10,000 páginas del manual del personal federal y todas las directivas puestas en práctica por las distintas agencias. Sustituirlas por procesos de personal automatizados, sistemas electrónicos de apoyo a la toma de decisiones y manuales redactados conforme a las necesidades específicas del usuario. – Incentivar los ceses voluntarios: Permitir que los departamentos y agencias puedan ofrecer indemnizaciones por cese. Descentralizar la aprobación de las jubilaciones anticipadas.”⁵⁶

2.2.4.3 Estructura.

Está compuesta por tres sectores: la Oficina de la Presidencia, los departamentos y las Agencias.

⁵⁶ Ibidem. Página 120.

2.2.4.3.1 Oficina de la Presidencia.

(*Executive Office of the President*). Es difícil establecer cuáles son sus funciones: en parte, da asesoría al presidente; también, organiza su agenda, dirige sus relaciones con los medios de comunicación y supervisa la aplicación de las políticas gubernamentales.

Esta oficina puede dividirse en tres secciones:

El personal de la Casa Blanca (*White House Staff*): incluye asesores, algunos de los cuales han tenido gran poder en la toma de decisiones (por ejemplo, Henry Kissinger cuando fue asesor en Seguridad Nacional de Nixon); e incluye también asistentes personales del presidente (secretarios de prensa, personas encargadas de escribir sus discursos, asistentes en relaciones públicas, etc.)

Consejos y Comités. Los más importantes son: el Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisers*), compuesto por tres prominentes economistas designados por el presidente, y el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*), compuesto por el presidente, vicepresidente y el secretario de defensa.

La oficina de Administración y presupuesto (*Office of Management and Budget*). Encargada de elaborar el presupuesto y de asesorar al presidente en la

asignación del gasto público; además, coordina el trabajo de la burocracia, de acuerdo con las órdenes del presidente.

2.2.4.3.2 Departamentos.

Los departamentos son: el Tesoro, del Estado (*State Department*, que es el que maneja la política exterior), del Interior, Justicia, Agricultura, Comercio, Trabajo, Defensa, Salud, Vivienda, Desarrollo Urbano, Transporte, Energía y Educación.

En general, se estructuran de la siguiente forma: a la cabeza se encuentra el Secretario, con un Secretario Adjunto (*Under- secretary*); después se encuentran los subsecretarios (*Deputy under-secretaries*) y subsecretarios adjuntos (*assistant secretaries*). A éstos cargos no se llega por mérito, como parte de la carrera en el servicio civil, sino que son designados por el presidente.

Debajo de éstos cargos, los departamentos se dividen en distintos burós(oficinas). Su tamaño e importancia depende de cada departamento; entre ellos puede mencionarse, por su importancia, la oficina de recaudación fiscal(*Inland Revenue Service, IRS*) que emplea a más de 80 mil personas (se encuentra adscrita al departamento del Tesoro).

2.2.4.4 La carrera. Algunos conceptos.

El legislador federal ha utilizado los términos de *career* (carrera), *advancement* (avance, ascenso), *promotion* (promoción), *development*(desarrollo), *training* (formación), *mobility* (movilidad), *competitive examinations* (exámenes competitivos), *evaluation* (evaluación) y *appraisal systems*(sistemas de valoración).

Career (carrera). Utilizado normalmente en dos sentidos complementarios: "...como sinónimo de mérito y como opuesto a noncareer, que es sinónimo de nombramiento político o discrecional al margen del sistema de mérito."⁵⁷

Advancement (avance, ascenso); y promotion (promoción). Términos que dotan de mayor contenido al concepto de carrera. La doctrina utiliza indiferenciadamente los dos términos para expresar la idea de progresión, pero "... el legislador utiliza el término promoción. La cual se define como un cambio de puesto de trabajo hacia un puesto de grado superior y/o de mayor retribución dentro del mismo sistema de clasificación. Decidir la promoción corresponde a la autoridad de cada Agencia, quien aplica los programas de promoción particulares elaborados por cada agencia, pero de acuerdo con el principio de mérito y respetando los

⁵⁷ Férrez Fernández, Manuel. *La carrera administrativa en los Estados Unidos* Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , Núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Pág. 506.

2.2.4.4.2 Ascenso.

La estructura del servicio civil tiene 18 escalafones o escalones (GS 1 al GS 18). El ascenso a los puestos directivos se hace sin tomar en cuenta el historial académico de los interesados; sin embargo, las personas con estudios de derecho, economía o contabilidad, tienen más probabilidades de ascender. El órgano encargado de dar cauce a las quejas por despido injustificado o discriminación es un consejo (*Merit Protection Board*).

2.2.4.5 Consideración final.

No cabe duda que el legado colonial muestra patrones de conducta comunes y difíciles de erradicar, así lo demuestra el sistema norteamericano, que en una *primera fase*, colonización hasta antes del mandato de George Washington, se presenta el compadrazgo y la partidización de los funcionarios como elemento intrínseco del sistema. El desarrollo no es constante, ya que a pesar de los esfuerzos de Adams y Jefferson, Andrew Jackson devuelve los rasgos coloniales, posteriormente Lincoln da un nuevo empuje. A partir de la reforma *Pendleton Act* se inicia una arista importante para la depuración del sistema de carrera hasta la elaboración de la propuesta del ex vicepresidente Al Gore, en el que se puede leer que existen factores pendientes como la justa remuneración y protección jurídica de los funcionarios, la eficacia, la tecnificación de los servicios y, aunque no se pueda creer, se insiste en el carácter de

neutralidad política del funcionario, ya que como el mismo vicepresidente afirmó se debe atender el mandato de la población, no los favores individuales o de partido. “Cabe agregar que el régimen federal vigente en materia de función pública es una numerosa existencia de leyes del servicio civil en cada uno de los estados que conforman la Unión, el 65 por ciento de los municipios tienen sus propias leyes en esta materia, además de que cuentan con sistemas de servicio civil independientes entre los propios municipios de un estado.”⁶³

2.3 Otras experiencias.

En este apartado más que realizar un análisis particular de otras experiencias, como en los casos anteriormente estudiados, trataremos de complementar la información relativa a los antecedentes u orígenes del servicio civil que han hecho posible la instauración del principio de carrera en diferentes países.

En efecto, los sistemas funcionariales modernos han evolucionado, al abandonar progresivamente el patrimonialismo y el clientelismo, para incorporarse a un modelo *legal racional*, en donde las formas de reclutamiento, de formación y de promoción obedecen a reglas propias de carácter general.

Esta forma de organización no tiene paternidad única, ni definitiva. Por ejemplo el caso de China, donde algunos autores consideran que tuvo lugar el primer sistema de

⁶³Ibidem, Página 121.

servicio civil organizado, en una administración centralizada, durante la dinastía Han (206- a.C.- 220 d) y se consolidó bajo la dinastía T'ang (618- 907), así como en la Sung (960-1729). Los patrones de organización fueron tan útiles que se mantuvieron hasta 1912. Durante la dinastía Sung predominó el uso de las evaluaciones para el servicio civil, ya que los candidatos eran sujetos a sucesivas eliminaciones, previos exámenes de test aplicados en tres niveles. Destaca que para preservar el anonimato (neutralidad en el reclutamiento) del candidato y asegurar la confiabilidad y graduación obtenida en los exámenes, los candidatos eran identificados solo por un número asignado y sus evaluaciones eran examinadas por tres sinodales. No obstante, tal sistema de carrera presentaba excepciones, al privilegiar a los altos funcionarios(*higher officials*) para designar o nombrar a sus parientes dentro de la estructura burocrática.

Para otros autores el sistema de carrera nació en "Francia al momento de la revolución para modernizar las estructuras administrativas monárquicas. Prusia intentó su revolución desde arriba a principios del siglo XIX después de las derrotas napoleónicas, y Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos empezaron sus reformas hacia mediados y fines del siglo pasado(1855, 1908 y *-Pendleton Act-* respectivamente)."⁶⁴

Independientemente de las corrientes o criterios que traten de dar una paternidad al sistema de carrera, consideramos útil el modelo desarrollado por Raadschelders y Rutgers para identificar cinco etapas o fases en la evolución de los sistemas de servicio

⁶⁴ Guerrero Amparán, JuanPablo. *Consideraciones sobre la Instauración del Servicio Civil en México*. División de Administración Pública. CIDE. 1998.Pág. 1.

civil. Mismas que se pueden resumir en cinco ideas: "1. El surgimiento de los sistemas de servicio civil no pueden ser entendidos sin tomar en cuenta: la influencia de la Iglesia, el desarrollo del Estado – Nación, y la proliferación o expansión de las tareas públicas. 2. Los procesos de demarcación y diferenciación fueron condiciones necesarias para la evolución de los sistemas de servicio civil moderno: política y

administración; funcionarios políticos, altos funcionarios y funcionarios inferiores; formulación de políticas y políticas de implementación. 3. El funcionamiento exitoso de los servidores civiles, una vez que son considerados verdaderamente servidores públicos, está influido o sustentado por la profesionalización y la seguridad o certeza de su posición. 4. El concepto de servicio civil fue desarrollado en relación con las ideas de estado y sociedad."⁶⁵

Los tres primeros temas comprenden el inicio del servicio civil que tiene lugar en la edad media, los procesos de separación o demarcación entre las actividades políticas y administrativas ocurren al final del siglo dieciocho y la primera mitad del siglo XIX, y la profesionalización y seguridad o certeza de la posición fueron vanguardia en las organizaciones hasta la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. A continuación haremos una breve reseña de las etapas iniciales:

⁶⁵ Raadschelders, Jos C. N. y Rutgers, Mark R. "The Evolution of civil Service Systems". En Civil Service Systems. In comparative perspective.. Indianapolis. USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L y Toonen, Theo A. J., 1996 Págs.42- 64.

Edad Media. Los servidores civiles como servidores personales.

En la primera parte de la edad media se observa una sociedad feudal, donde la administración se concentra principalmente en el mantenimiento de la propiedad monárquica. En la segunda mitad de la edad media y dentro del marco de tensión entre la investidura papal y el emperador, se desarrolla una organización eclesial con un contenido de importantes principios de organización. "En palabras de Waldo's *para el desarrollo de la administración, la aportación de la Iglesia romana es más importante que el legado del Imperio Romano*"⁶⁶, en virtud de que desde el siglo VII y XII la Iglesia ha operado con una estricta estructura jerárquica, en la cual cada posición, desde el nivel central como local, era claramente definida(papa, obispos, etc.)

Es importante mencionar que dentro de las fuentes de legitimación del Imperio Romano se encontraba el Derecho elaborado por su propia tradición, frente al derecho canónico como fuente de supremacía y legitimación papal. En éste contexto, en los años 1050-1150 la influencia del papado se extendió notablemente hasta colocarse en conflicto con el poder temporal, lo cual no era gratuito, el papado había desarrollado una burocracia altamente eficiente, integrada por especialistas en varios campos. En el transcurso de los siglos VII Y XII, fueron creadas: la cancillería papal, la tesorería papal (*apostolic chamber*), y la corte papal (*consistory*). Así se conformaron los primeros

⁶⁶ Waldo, D. *The enterprise of Public Administration: A summary View*. Novato, California. Ed Chandler & Sharp. Citado por Raadschelders, Jos C. N. y Rutgers, Mark R. "The Evolution of civil Service Systems". En *Civil Service Systems In comparative perspective* Pág 75

departamentos gubernamentales en el sentido contemporáneo y se demostró la gran influencia que tuvo la Iglesia para el desarrollo del Estado.

Entre los documentos más relevantes podemos destacar: El *Decretum Gratiani*(1140), escrito por el monje Graciano, en el cual prescribe que un empleado (*clerk*) solo puede llevar a cabo una carrera con base en el mérito, no en la categoría social, además el nombramiento podría ser adquirido únicamente después de haber aplicado un test de capacidad. El *funcionario* no podía ejecutar otras tareas diferentes a las que correspondían a su área de trabajo y aquellas que estuvieran específicamente instruidas por medio de un escrito.

A pesar de la evolución que representó, para el surgimiento del Estado- Nación, el mutuo reconocimiento del estado papal y el reino de Sicilia, así como la expedición de la Constitución de Melfi(1231)- documento que algunos autores consideran como *el acta de nacimiento de la burocracia moderna* porque recogió postulados impresos en el *decretum gracianus-*, no puede considerarse que las funciones y posición de los servidores civiles aún estuvieran claramente definidos. Primero, por que la labor se desempeñaba a nombre y en atención al rey; segundo, por que no existía una clara diferencia de la esfera pública y privada; finalmente, las reglas que organizaban sus funciones eran de carácter práctico. Los teóricos políticos concentraron su atención en el rol y actuación del rey.

Los servidores civiles como servidores del Estado.

Las instituciones políticas y legales de la soberanía secular se encuentran más definidas conforme a los principios de organización eclesial: centralización y sistematización. Es más evidente el monopolio de la fuerza para asegurar la supremacía y hacer efectivo el cobro de impuestos, por parte de los *secular lords* o *sheriffs*; lo que exige una mayor diferenciación de las funciones. Aunque el servicio público mantiene, aún, un carácter personal y vinculado con la autoridad, el proceso de formalización es inminente.

Comienza a darse un giro trascendental en el pensamiento político, la monarquía es considerada de manera creciente como un instrumento que debe proveer bienestar público, con base en una corriente que retoma los conceptos clásicos griegos de la *polis* y la inseparabilidad de la *política* y la *ética*.

Durante el siglo XVI, cobra fuerza la idea de separar los asuntos públicos de los privados, como prerequisite para crear el servicio civil en el sentido moderno. Posteriormente, en el siglo XVII, en el que la administración pública se convierte en un tema de atención escolar. Pero, lo más importante, aunque la esfera pública y privada aún no están separadas, el desarrollo de la minería en las colonias parece preparar el camino para la separación de la multicitada dicotomía hasta llegar a convertirse en un principio de organización gubernamental. Se comienzan a establecer los primeros perfiles del funcionario de alto nivel. *Althusius*(1557- 1639), en su *Politica Methodice*

Digesta (1603), presenta una lista de características, tales como: la experiencia, la formación, la lealtad, confiabilidad, flexibilidad, entre otras.

Otro aspecto de relevancia, registrado durante el siglo XVII, consiste en el fortalecimiento de la centralización gubernamental, que implicó el desarrollo de un más eficiente sistema de cobro de impuestos.

Sistemas contemporáneos. Reclutamiento, formación, capacitación, derechos y obligaciones.

Como primera etapa de la carrera, se basa en la convocatoria de concursos abiertos de selección. En Italia, Alemania y Francia, como criterios de acceso, se favorece el conocimiento en el área del Derecho Público. Siempre existen excepciones a este tipo de reclutamiento (nombramiento, designaciones de carácter político), en Italia inclusive están reconocidas en la Constitución. Cabe mencionar que el reclutamiento a veces está muy centralizado, como en el caso Francés y Británico (*la ENA, los institutos regionales de Administración, en Francia y la Civil Service Commission*). En Italia y Alemania cada ministerio se encarga de sus propios reclutamientos, como en Estados Unidos, aunque más de la mitad de los funcionarios son reclutados por la *Office of Personnel Management*. En Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña sólo los miembros del servicio civil pueden aspirar a los puestos de la alta jerarquía.

La Formación y la Capacitación.

En general los sistemas de carrera se pueden percibir dos categorías de funcionarios, a los generalistas (más bien juristas en Italia, Francia y Alemania y humanidades en el Reino Unido) y especialistas(ingenieros, economistas, actuarios, contadores, etc.).En cada caso algunas universidades se han dedicado a formar a cada uno de éstos, (de hecho, en Francia las principales rutas de entrada a la Administración son las Grandes Escuelas: *École Polytechnique, École des Mines, École des Ponts et Chaussees*, así como la *École National d' Administration*). En los Estados Unidos aparecen las escuelas de política pública.

Los Derechos y los Deberes. Recordemos que los sistemas de carrera más depurados, aunque cuenten con múltiples reglamentos, convenciones o estatutos, tienen su base en la unidad, es decir, en el consenso para configurar una estructura sólida en todas las etapas de la carrera. No obstante que se permita la sindicalización (33% en Francia, Gran Bretaña, Italia y los Estados Unidos más de la mitad, y 45% en Alemania) y que cumpla con sus fines, tal institución no es utilizada como fuente de obstrucción, ya que la legitimidad y confiabilidad del sistema es tal que los mecanismos institucionalizados para encauzar posibles desaveniencias o injusticias son respetados por las partes. Sus obligaciones principales como funcionarios del Estado pueden concentrarse en la neutralidad política- servir al Estado con lealtad y la discreción o confidencialidad de los asuntos públicos.

CAPITULO III
PRINCIPIOS SINE QUA NON

3.1 Breve Comentario.

Por la forma *sui generis* en que se originó el principio de carrera resultaría fantasioso atribuir *tajante y unicamente* sus orígenes, conceptos, estructuras, principios y en general su evolución y perfeccionamiento hasta conocerlo como actualmente funciona a una sola cultura o tradición administrativa, ya que cada país ha impreso su muy particular estilo de vida política, jurídica y gubernativa a la figura del servicio civil de carrera, hasta conformar una institución acorde con sus necesidades y expectativas.

No obstante diseñamos un modelo de principios que, además de que nos permitirá hacer un estudio esquemático y comprensivo de los múltiples aspectos que nos presenta un tema vasto por sus implicaciones, consideramos abarca los valores que dan vida y substancia al sistema de carrera. La elaboración del modelo citado se desprende de la revisión hecha en los apartados anteriores, de los que se deriva una diversidad de experiencias, orígenes, antecedentes, pero sobre todo conceptos y estructuras comunes entre los diversos prototipos de servicio civil que se han perfeccionado, sobre todo, en países con una tradición democrática liberal.

3.2 Principio de carrera. Estabilidad del Funcionario.

“La carrera en general en la Administración – aunque algunos autores consideran que también en la empresa, dado la poca diferencia en estos tipos de carreras -, es la ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización. Esta ordenación resulta sumamente compleja ya que debe contemplar temas tales como la selección, la formación, ascensos, promoción interna, movilidad horizontal y retribuciones, conjugándoles para hacer atractivo y estimulante el servicio y la permanencia en la organización.”¹

Esta definición sencilla presenta los elementos esenciales que debe comprender un sistema de carrera. Carece de una aportación elemental que da sentido a la carrera, es decir, los fines para los cuales está establecida la carrera, porque de no establecer o prever dichos fines se convertiría en una agencia privada más del conjunto de empresas que forman parte de la política económica de *globalización*.

Como consecuencia de la forma particular en que cada país recibe la cooperación administrativa internacional, se han elaborado conceptos más o menos homogéneos en los diferentes países tales como el reclutamiento abierto, la estabilidad del funcionario

¹ “Notas sobre la carrera profesional del funcionario público.” Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , Núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Pág. 99

(*garantías de seguridad*), así como la neutralidad, entre otros conceptos que en la mayoría de los casos han sido aceptados como principios rectores de la organización de los funcionarios, o que en otros casos han sido recogidos en un conjunto de estatutos o reglamentos que concentran los derechos y los deberes de los funcionarios en torno al principio de carrera, diferenciando este régimen del sistema de empleo que rige las relaciones laborales en el sector privado.

En un primer intento, desde un punto de vista muy elaborado, se puede afirmar que el servicio civil "... es un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regula la división de trabajo en una unidad administrativa. Reglas que controlan y dirigen a los recursos humanos, crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida."² En éste sistema existen características muy definidas que aunque varían de un sistema a otro, se definen perfectamente: un reclutamiento abierto, más plural en unos países que en otros; Sistemas de Formación o capacitación como elemento del ascenso; la perspectiva de desarrollar un *cursus* o carrera dentro de algún cuerpo u órgano del Estado; la neutralidad política de los funcionarios como una constante preocupación de los diferentes sectores que reciben el impacto del desempeño del cuerpo funcional; la eficiencia o efectividad del desempeño; entre otras.

²Guerrero Amparán, JuanPablo. *Consideraciones sobre la Instauración del Servicio Civil en México*. División de Administración Pública. CIDE. 1998 Pág.3.

Más clara y concretamente, como se desprende de las experiencias estudiadas, "... el servicio civil [fundamentado en un sistema y principio de carrera] implica la existencia de un sistema normativo- racional universal, que gobierne el reclutamiento, entrenamiento y desarrollo profesional de los empleados de carrera del sector público. Un sistema de éste tipo conlleva por lo general el establecimiento de un método de reclutamiento altamente institucionalizado; requiere de normas fijas reguladoras de las promociones y los ascensos, así como de los derechos y deberes de los empleados públicos, que les dan un *status* particular y distinto de aquél del cual gozan quienes trabajan fuera del sector público. [La tendencia que promueve la instauración del principio de carrera] consiste, también, en promover la especialización en cada una de las ramas profesionales del sector público, mediante la selección basada en la cantidad y calidad de conocimientos específicos que posee el solicitante, y la preservación de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos. Con éstos dos mecanismos se estimula al mismo tiempo la elaboración de una memoria histórica dentro de cada oficina pública[...]. Promueve la generación de un espíritu de grupo entre los servidores públicos, debido a que los procedimientos comunes de selección y entrenamiento, por un lado, y la creación de un *status especial* al pertenecer a un grupo con un prestigio social particular, por el otro, contribuyen a generar entre los funcionarios públicos una serie de asunciones y expectativas que comparten entre sí."³

³ Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera. un elemento de la posible reforma del Estado*. En Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. Julio- Agosto. 1995. Núm. 534-535. México. Pág. 59.

La importancia capital de tal principio consiste en el impacto que tiene tal sistema para el Estado, misma que subraya el Dr. José María Serna de la Garza, al afirmar que "... el servicio civil ha favorecido la elaboración y ejecución de planes y programas de largo plazo, así como la identificación del funcionario con la oficina administrativa a la que está adscrito, elementos ambos que han contribuido a hacer de la burocracia la expresión de la continuidad del Estado, independientemente de los vaivenes de la política, típicos del mundo de las luchas partidistas y la formación de alianzas y coaliciones de gobierno."⁴

3.3 Principio de neutralidad política. El servicio civil ante la alternancia en el poder.

3.3.1 Un primer acercamiento.

La tolerancia es un elemento fundamental de la cultura democrática, mejor conocida en el mercado del discurso político como *valor de la democracia*, así la neutralidad política es un *valor* de la cultura administrativa o funcional dentro de un sistema de estructuras ú órganos de poder racionalmente diseñados para prestar los servicios requeridos por la sociedad en las más diversas condiciones políticas.

No obstante que la neutralidad no es un concepto que origine controversia de relevancia en cuanto a su significado, sí la puede motivar al hablar de la neutralidad en

⁴ Idem.

el ámbito político y aún más en el burocrático, en virtud de que un prerequisite de la obtención y el consecuente ejercicio del poder a través del buen gobierno, *debe ser*, aparentemente, la definición o filiación por una corriente o ideología que sustente determinada plataforma política. Lo anterior, no solo por razones de *ética y derecho en el ejercicio del poder*, también por razones de forma o procedimiento, ya que, para ser elegido para algún cargo en los ámbitos superiores del gobierno federal, estatal o municipal, se requiere de la postulación por parte de algún partido político y por ende de una mínima militancia partidista que lo acredite, aunque la figura de las *candidaturas externas* es cada vez más recurrida por los partidos, ante la carencia de militantes valiosos que garanticen el triunfo del partido respectivo. Estos funcionarios electos gobernarán para todos los ciudadanos, utilizando un cuerpo funcional que debe aplicar el principio de la neutralidad política conforme a consideraciones que se desarrollarán en los apartados siguientes. Pero antes estimamos pertinente esquematizar el significado del término conforme a diversas fuentes para evitar confusiones y entrar en materia.

CONCEPTO	DEFINICIÓN	FUENTE
Neutralidad	Estado o actitud neutral, que se dice de la persona que no se inclina ni a una ni a otra de dos cosas que están en lucha o en oposición.	Diccionario de uso del español de María Moliner.
Imparcial.	Persona que obra o juzga sin parcialidad o pasión, así como sus juicios, acciones o palabras.	Diccionario de uso del español de María Moliner.
Neutral.	Que no es ni de uno ni de otro; que no toma partido con bandos en disputa. También refiriéndose a nación o Estado, que no toma parte en la guerra que otros	Diccionario para juristas de Juan Palomar de Miguel.

	<i>mueven, y se acoge al sistema de derechos y obligaciones inherentes a tal actitud</i>	
Neutral.	Que no es ni de uno ni de otro; que entre dos partes que contendien, permanece sin inclinarse a ninguna de ellas.	Diccionario de la Lengua Española
Imparcialidad.	Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud.	Diccionario de la Lengua Española
Neutralidad.	Calidad de neutral(que no está a favor de uno ni de otro). Situación de un Estado que permanece al margen de un conflicto armado entre dos o más potencias.	Diccionario Larousse
Imparcial.	Que no sacrifica la justicia a consideraciones personales. <i>Justo, objetivo, que incluye imparcialidad, sin pasión.</i>	Diccionario Larousse.

La variable constante que presentan las definiciones contenidas en el cuadro anterior, radica en el sujeto o conjunto de sujetos que se encuentran en una posición crucial, desde la cual se presenta una persistente tensión para decidirse a juzgar, actuar, opinar o simplemente inclinarse, a favor o en contra de uno de los factores en oposición. La postura final o de *neutralidad* de quien se encuentra ante tal disyuntiva debiera ser la de no *sacrificar la justicia a consideraciones personales*, o en su caso *acogerse al sistema de derechos y obligaciones inherentes* a un estado que no desea tomar parte o intervención en un determinado conflicto. De las anteriores definiciones nos preocupa, para efectos de nuestro estudio, el concepto de la neutralidad política en el campo de aplicación de los programas de gobierno, ya que por la falta de pasión implícita o necesaria para poder realizar la anhelada neutralidad provocaría problemas derivados de la falta de precisión o rigor al aplicar las políticas públicas que se traducen en servicios.

3.3.2 Neutralidad Política de los Funcionarios.

La neutralidad o imparcialidad de los funcionarios "... significa que éstos vienen obligados, en el ejercicio de sus funciones, a emitir sus dictámenes, juicios y resoluciones con total objetividad, al margen de sus opiniones personales y, especialmente, con independencia de su propia ideología política."⁵ El principio de la neutralidad política de los funcionarios es inherente a los regímenes democráticos y se manifiesta como uno de los deberes fundamentales de los funcionarios públicos. Por ejemplo, en España, el principio actualmente goza de rango constitucional en el artículo 103.3 de la Constitución recogido a través del principio de imparcialidad en el ejercicio de las funciones. Por otro lado, en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, también se añade este principio al tipificar como falta muy grave la violación de la neutralidad o independencia políticas utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

Esto pareciera difícil de probar, el desvío de las atribuciones estatales, así como de los recursos materiales y humanos, con fines electorales o partidistas, sin embargo, constituye un ideal jurídico – político erigir una norma de carácter ético político que dirija o controle la conducta de los funcionarios en etapas de mayor efervescencia político partidista. La base para que el servidor público pueda desempeñarse con neutralidad o imparcialidad será el conjunto de la estructura de carrera, misma que le asegurará una

⁵ Alvarez Alvarez, Julián. "Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos." Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Pág. 72

perspectiva profesional protegida o alejada de la suerte política de los diferentes actores y funcionarios políticos que, en determinado momento, pueden ejercer presión sobre su conducta pública.

3.3.3 La Neutralidad como Instrumento de Precisión para el ejercicio del Poder.

Como hemos subrayado, la labor del funcionario debe quedar protegida ante el carácter venal de la lucha política, pero sin llegar a crear una disfunción hacia dentro de la misma estructura, de forma tal que la protección llegue a crear dentro de la propia estructura sus propios fines, intereses y programas.⁶ En otras palabras, la neutralidad también opera hacia dentro del sistema de órganos, para evitar la parcialidad de los funcionarios ante sus mismos dirigentes.

Por éstas razones “El tipo ideal de administración burocrática se concibe como un instrumento de precisión para el ejercicio de dominación política, sin que la administración pueda perseguir finalidades propias, limitándose a ejecutar las tareas que le han sido encomendadas por quienes encarnan la voluntad popular. [De inmediato se cuestiona sobre el fundamento para que los funcionarios deban desempeñarse conforme a tal principio y en este sentido, consideramos que la razón es la siguiente:] En los actuales regímenes democráticos la voluntad popular se expresa a través de elecciones, como consecuencia de las cuales se determina el partido o

⁶ Al respecto es interesante revisar los efectos de las reformas al Consejo de la Judicatura Federal, que ocasionaron serias confrontaciones e inconformidades entre sus miembros, que se rehusaban a renunciar a ciertas facultades establecidas que incidían política y terminantemente sobre la integración del Poder Judicial Federal.

partidos responsables de la formación del gobierno. Los electores entregan a este gobierno el poder de decisión y le confían la realización del programa del partido que lo sustente. La administración no debe, pues, modificar las líneas políticas sobre las que los ciudadanos se han pronunciado a través del sufragio⁷.

Una vez que los funcionarios han comprendido la importancia de actuar como un instrumento de *precisión para el ejercicio de dominación política*, con base en la *neutralidad*, se brinda *solidez política a las instituciones gubernamentales*. Al contrario de como ha sucedido recientemente en nuestro país, donde a consecuencia de la patrimonialización y partidización de las instituciones, se ha confundido la crítica a las políticas de un partido en el gobierno, con la crítica a las instituciones. Debilitando gravemente el sistema conformado de acuerdo a la Constitución, al producir una profunda anemia institucional que no sólo no tendrá capacidad de respuesta en el presente, sino que no quedará casi nada por hacer ante las constantes alternancias o cambios de poder en la primera magistratura. Con el respectivo costo que implicaría la reconstrucción institucional del país.

3.3.4 Neutralidad y Alternancia en el poder.

Como hemos estudiado, en los regímenes democráticos el elemento de continuidad que brinda la Administración cobra una especial importancia puesto que los gobiernos

⁷ Alvarez Alvarez, Julián. "Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos." Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Pág 75.

cambian periódicamente y son sustentados a lo largo del tiempo por partidos políticos diferentes, por lo tanto, "... si la Administración deberá tener un carácter meramente instrumental, sus agentes, los funcionarios públicos, deberán ser neutrales políticamente para estar a disposición de cualquier gobierno sin merma de la eficacia del aparato administrativo. Este principio permite que en una democracia, la neutralidad política de los funcionarios se convierta en un principio fundamental que asegura y garantiza, de una parte, la fiel ejecución de las políticas diseñadas por los gobiernos emanados de la voluntad del pueblo y, de otra, la continuidad en la eficaz prestación de los servicios públicos."⁸

Una razón práctica y fundamental que justifica la aplicación del principio de neutralidad ante la posible alternancia de partidos políticos en el poder, consiste en que la administración necesita de cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de individuos o grupos que pretenden un trato de favor, violando o eludiendo las normas políticamente legitimadas y legalmente establecidas. Si no dispusiera de esta autonomía, la Administración no podría cumplir las tareas que se le encomiendan.

Cuando se habla de la posibilidad de intercambiar o compartir el poder entre diferentes grupos, facciones, ó partidos políticos, hablamos de un sistema de lucha por el poder con reglas democráticas, por lo tanto la necesidad de contar con una estructura neutral crece y, una vez que se obtiene, sus ventajas son deseables. Una administración así

⁸ Ibidem. Pág. 80.

determinada, en un régimen democrático, goza de una ventaja especial y es que frente al personal político, inestable por su propia naturaleza, los cuadros administrativos, la burocracia, encarna la continuidad, la permanencia y la estabilidad, lo que les permite oponer su comportamiento racional, medurado y continuo a los impulsos de un poder político a merced de un electorado caprichoso.

3.3.5 Neutralidad. Límites.

Para dar respuesta al planteamiento sobre el límite de la neutralidad del funcionario público, es necesario determinar hasta que punto la administración debe funcionar como un mero instrumento al servicio del poder. La respuesta estará condicionada en gran medida por la legitimidad del grupo gobernante, es decir, por el crédito autorizado por la ciudadanía a través de un proceso democrático abierto, donde las propuestas planteadas por las ofertas políticas puedan ser sometidas a posteriores evaluaciones. La contestación al dilema en un plano ético, es clara: sólo en un régimen democrático los funcionarios deben observar escrupulosamente el principio de neutralidad política. Pero tal consideración no debe quedar en el plano ético, es decir, el límite a la actuación neutral del funcionario debe ser contemplada por el máximo ordenamiento de manera expresa. Además el funcionario queda comprometido a desenvolverse con neutralidad sólo en un régimen legitimado, no por deber, sino que, como ya lo hemos señalado, en un sistema donde los empleos públicos no están sometidos a un principio de carrera, se obliga al funcionario a *cargar* con el propio peso de su perspectiva

profesional, por lo que recurre a sumarse o *apadrinarse* con determinado grupo o político, fomentando además la patrimonialización del poder.

3.3.6 La Neutralidad Política como control del poder.

El planteamiento y análisis de la neutralidad en las estructuras orgánicas del Estado cobra importancia en tanto que éstas se desenvuelven incesantemente en el campo del ejercicio del poder, poder que constantemente se ve tentado a actuar patrimonialmente sobre los recursos materiales y humanos a su alcance.

El maestro Diego Valadés señala al respecto que es "... frecuente que quien desempeña una función pública tienda a identificarse con el poder desde una perspectiva patrimonialista. Se trata de una propensión atávica. Hay épocas en que este fenómeno se acentúa o debilita, y hay sistemas en que esa relación patrimonial entre el poder y el poderoso se vuelve más opaca o más nítida. En todo caso siempre está presente. El constitucionalismo tiende a generar las condiciones y los instrumentos para resolver esa relación que vuelve turbio el ejercicio del poder, y que está entre las causas que precipitan los procesos de concentración del poder. [Al introducir a la neutralidad como principio de carácter constitucional, no sólo impactará en la prestación de servicios, también es un importante elemento de disuasión de quienes intentan acumular poder]. Los dos grandes sistemas políticos -constitucionales que organizan al estado contemporáneo, el presidencial y el parlamentario, no escapan a la formación de redes patrimoniales con relación al poder. Lo que se puede conseguir en un ámbito

democrático es fragmentar al máximo esa relación para lo cual se recurre a instituciones como el servicio civil; a la observación, análisis y crítica de la opinión pública y a mecanismos que generan la sustitución regular de la clase dirigente. La lucha política abierta, libre, con las mayores garantías posibles de imparcialidad, en un sistema plural, es otro de los mecanismos que impulsan la renovación continua de los grupos dirigentes y que contribuye a atenuar la relación patrimonialista con el poder. [En efecto, los elementos citados tienden a fragmentar la relación patrimonialista del poder, pero desde nuestra particular perspectiva la instauración del sistema de carrera juega un papel complementario de otras alternativas que puedan tomarse para controlar al poder. Sobre todo es importante el principio de neutralidad política del funcionario, ya que es el instrumento más útil frente a la patrimonialización del poder y consecuentemente de la Administración. De nada sirve la crítica activa de la opinión pública, los mecanismos de sustitución regular de la clase dirigente, la lucha política abierta e imparcial y otras medidas, sin la neutralidad política del conglomerado de los funcionarios que conforman las instituciones, con base en principios de carácter constitucional que le otorguen la autonomía necesaria sobre el poder político, que impidan al mismo tiempo deformaciones institucionales como el *apadrinamiento* o la aplicación parcial de programas sociales de aplicación general y abstracta a todos los ciudadanos. No nos referimos a la neutralidad indiferente, sino a aquella que permita aplicar con coraje y determinación las mejores políticas que para el país decidió el electorado.] El sistema presidencial tiende a consolidar esa visión [patrimonialista del poder y de la administración] en un circuito muy restringido, correspondiente al presidente y al círculo dentro del cual se forjan las líneas políticas y donde realmente se

toman las decisiones de gobierno. [Es importante agregar que además del sistema presidencialista puede haber factores agravantes que aumentan esa visión en el grupo, tales como los que se derivan de una falta histórica de crecimiento industrial o desarrollo económico del sector privado, desarrollo independiente de la administración estatal profundamente partidizada, que diera origen a un sector privado y de particulares que exigiera y requiriera de los servicios de una administración profesional] El sistema parlamentario, más orientado a la formación y fortaleza de los partidos políticos, genera otro tipo de relaciones de apropiación del poder que no son las del valimiento, como en el sistema presidencial, sino las del liderazgo. Sea como fuere, esa vinculación patrimonialista existe siempre, aún cuando varíe el grado de su intensidad y la magnitud de su extensión. [Un elemento que acentúa la visión patrimonialista del poder sobre los recursos humanos y materiales del Estado consiste en que ésta] relación con el poder no necesariamente es consciente. No obstante debe considerarse que está presente como un elemento que condiciona las actividades del control. Quien controla obedece a un comando normativo, a una responsabilidad pública, a una convicción política, a un compromiso ético, a un proyecto colectivo, pero también a un propósito de reafirmación propia y de desapoderamiento ajeno.”⁹

⁹ Valadés Ríos, Diego. El control del poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª edición. 1998. México. Págs.59.

3.3.7 La parcialidad del servicio público.

La pérdida del carácter instrumental y neutral de la Administración tiende a disolverse en la práctica, desde la perspectiva de Max Weber, como causa de la división de tareas entre la dirección política y la administración, ya que polariza las posiciones de los encargados de ambas responsabilidades.

La división de las tareas requiere de funcionarios con preparación y capacidades, que en algunos casos, son diametralmente diferentes. Las tareas políticas son dirigidas por los dirigentes políticos quienes suelen adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios, como la capacidad de mando, para adoptar decisiones y el sentido de responsabilidad; además éstos ocupan puestos de dirección política prescindiendo de los criterios de cualificación profesional especializada. Por otro lado, la tarea meramente administrativa es llevada a cabo por funcionarios que adquieren las capacidades necesarias para el desarrollo de su actividad a través de una determinada formación especializada, así los funcionarios de nivel superior utilizan sus conocimientos especializados como base de poder.

En este contexto, entre las dos principales columnas de la administración del Estado, el personal político y el personal de carrera, se entabla una relación de tensión entre los gobernantes y la Administración, puesto que los dirigentes políticos desean de la administración los beneficios instrumentales para poder realizar sus políticas

propuestas en campaña y por otro lado un funcionariado que pretende sustraerse de la dependencia y utilizar su poder para imponer sus propios intereses y puntos de vista. Inclusive en la preparación de los proyectos gubernamentales de leyes lo que ha provocado una progresiva sustitución de la antigua legislación de origen parlamentario por una legislación procedente de la alta función pública.

En conclusión, en un sistema presidencialista como el nuestro, con un funcionariado altamente profesional y organizado conforme a los principios de carrera. Así el titular del poder ejecutivo convive con un contrapeso importante compuesto por un sistema burocrático depurado. En palabras de Max Weber, prescindiendo de que sea el pueblo, el parlamento, un presidente elegido o un monarca quien ejerce el poder supremo del Estado, se encontrará siempre frente al funcionario instruido, ocupado profesionalmente en la actividad de la Administración.

3.3.8 ¿Es posible aplicar el principio de neutralidad política?

Para responder a esta interrogante debemos conocer la forma en que surge la necesidad de considerar la posibilidad de aplicar un criterio normativo que para muchos políticos puede ir contra su lógica patrimonialista del poder.

El concepto *moderno de neutralidad* "... aparece con la transformación del estado mercantilista al estado administrativo, ocurrida en los países de Europa Occidental entre los siglos XVII y XIX, como resultado de las revoluciones comercial, agrícola,

- "La política y las políticas (policy) están separadas de la administración. Por tanto, los políticos toman decisiones acerca de las políticas; y los servidores públicos las llevan a cabo.
- "Los servidores públicos son designados y ascienden por sus méritos, más que por su afiliación partidista. *
- "Los servidores públicos no participan en actividades políticas partidistas. *
- "Los servidores públicos no expresan públicamente sus puntos de vista acerca de las políticas gubernamentales ó de la administración. *
- "Los servidores públicos dan consejos directos y objetivos a sus jefes políticos, en privado. A su vez, los dirigentes políticos protegen el anonimato de los servidores públicos al asumir la responsabilidad de las decisiones. *
- "Los servidores públicos ponen en práctica las decisiones políticas con lealtad y entusiasmo, sin tomar en cuenta la filosofía ni el programa de partido que está en el poder y sin tomar en cuenta sus opiniones personales. Como resultado, los servidores públicos gozan de seguridad (estabilidad) en

su puesto siempre y cuando se comporten adecuadamente y su desempeño sea satisfactorio.”¹¹

En éstos rubros (*), consideramos que su codificación o aplicación es crucial para tareas como las desempeñadas en los ministerios del Interior, secretarías de gobernación o de asuntos internos, así como en las áreas de seguridad nacional de un país, tanto democrático como en transición. No obstante que por décadas –en algunos países como México- éstas conductas descritas han sido una práctica consuetudinaria, como parte de un código no escrito de disciplina política y partidista, no como principio de neutralidad política de la administración.

Hay varios elementos jurídicos que están vinculados con el concepto de neutralidad, como son la estabilidad del funcionario público, el ascenso con base en el mérito, la eficacia y pericia en el desempeño de su asesoramiento, la imparcialidad en la ejecución de sus programas, todos son elementos que propician la materialización del principio.

Sin embargo, es muy poco posible que las anteriores situaciones sucedan, si tomamos en cuenta que parecen más un *listado de buenas intenciones* o un código de conducta de algún monasterio. No obstante, “... ciertas condiciones inusuales o excepcionales se requieren para que la neutralidad o la imparcialidad puedan darse, tales como:

¹¹ Idem.

- "El régimen tiene que estar protegido contra amenazas externas e internas.
- "La sociedad tiene que estar exenta de profundas divisiones o arraigados prejuicios.
- "La sociedad tiene que estar relativamente libre de un sistema de dominación institucionalizado en el que pocos se reparten los beneficios.
- "Un sistema político maduro, en el que lo político esté separado de lo religioso [o sin una acentuada práctica patrimonialista del poder y de los recursos a su alcance], debe engendrar gobiernos conscientes de su fortaleza y líderes conscientes de sus capacidades.
- **"La gente debe apoyar al régimen político, sentir que le pertenece e identificarse con él.**
- "A pesar de que lo político y lo administrativo están separados, **el estado de derecho debe aplicarse a ambas esferas mediante un poder judicial independiente**, en un sistema de gobierno abierto que garantice el derecho a la información.

- **"El servicio público tiene que percibirse como una profesión honorable** y prestigiada. La entrada a él debe hacerse mediante un sistema de méritos, justo y honesto, libre de discriminación o prejuicios.
- "La integridad de los servidores públicos tiene que ser garantizada o retribuida y **las posibilidades de corrupción sistemática minimizadas**, mediante la aplicación de efectivas medidas contra la corrupción.
- **"Los servidores públicos deben de vivir sin apuros económicos**, para que puedan dedicarse de lleno a sus deberes."¹²

Estas condiciones difícilmente se encuentran vigentes en una sociedad, en virtud de una serie de disfunciones en el sistema, por ejemplo, en países donde hay igualdad de oportunidades para entrar al servicio público, puede haber un acceso desigual al sistema educativo, lo que impide, de hecho, a los menos favorecidos acceder a los más altos cargos de la administración pública. Es indubitable que la plenitud de la vigencia de la neutralidad es difícil de alcanzar, pero también es claro que entre mayores condiciones – mejores salarios, estabilidad laboral, desarraigar los prejuicios y la mala concepción que la sociedad tiene de la administración, buscar la identificación del régimen político con la población, entre otros- se propicien para hacerla posible, menores serán los riesgos de deformación del sistema político, donde residan la

¹² Ibidem Pág. 24.

corrupción, la partidización de los funcionarios y la excesiva patrimonialización del poder.

3.3.9 *Pros y contras de la Neutralidad.*

“La separación de lo político y lo administrativo puede asegurarse mediante la prohibición legal de ocupar concurrentemente cargos de ambas esferas o de intercambiarlos. Los políticos deben ser juzgados por los políticos y por el electorado; los funcionarios de carrera deben ser juzgados por sus pares y por sus supervisores políticos. Los cargos políticos deben tener una duración limitada y deben asignarse en elecciones; los puestos de carrera deben tener una duración ilimitada y estar basados en el buen desempeño. Los órganos públicos deben estar sustentados en un servicio de carrera, ocupado por expertos y abierto a todos los ciudadanos calificados. Los funcionarios de carrera no deben ser partidistas; al ser nombrados, deben renunciar a participar en cualquier actividad política. [En este sentido es un hecho que se registra una coartada a sus facultades políticas como ciudadano], como pago por esas limitaciones a sus derechos civiles, deben estar protegidos de las críticas externas. En resumen, los funcionarios deben obedecer a sus jefes políticos; deben permanecer en el anonimato o ser sólo instrumentos administrativos. Deben asimilarse a ellos mismos como profesionales cumpliendo con su deber, como servidores públicos cuyos puestos no dependen de los políticos. Como peritos en administración, deben concentrarse en

los detalles pero dejar a sus servidores políticos las decisiones relacionadas con asuntos políticos, valores políticos o cambios en políticas.”¹³

“La historia reciente ha demostrado que si se lleva demasiado lejos el concepto de neutralidad, de una burocracia completamente apolítica y llena de funcionarios que sólo cumplen órdenes – es decir, simples agentes, instrumentos, herramientas- puede fácilmente destruir las libertades públicas y amenazar la civilización si el gobierno cae en manos de un *tirano psicópata*. El papel del servidor público obediente fue en muchos casos la justificación que emplearon los funcionarios *nazis* para perpetrar el genocidio.”¹⁴ Esto debe hacernos reflexionar inmediatamente sobre la responsabilidad moral y política de los funcionarios ante la ciudadanía y la conveniencia de eximirlos de toda responsabilidad política, por lo que debe sopesarse la conveniencia de una neutralidad absoluta o una neutralidad matizada que permita adjudicar responsabilidades políticas en un momento determinado.

Imaginemos un cuerpo de funcionarios del poder judicial, de la carrera ministerial federal o de la Procuraduría General de la República, de la carrera militar, del servicio de inteligencia, de los servicios de comunicaciones, funcionarios de la secretaría de Gobernación, inclusive del servicio diplomático, todos perfectamente estructurados conforme al principio de carrera, pero inclinados al servicio de un gobierno dictatorial o de represión a los derechos humanos, manipulados por un discurso ideológico que

¹³ Ibidem. Pág. 27.

¹⁴ Gerald E. Caiden. *The concept of neutrality*. En *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press. Pág.28.

aparente una situación de legalidad. A pesar de que este escenario puede parecer excesivo, no es lejano, sobretodo si se toma en cuenta la tradición dictatorial latinoamericana – casi siempre con la asesoría externa -, por lo que el punto medio debe ser localizado a través del establecimiento de leyes o estatutos consensados, donde intervengan las partes que recibirán los impactos de la aplicación de tales principios.

3.3.10 Neutralidad y los posibles conflictos de lealtad.

La burocracia no funciona en el vacío, ninguna burocracia puede entenderse sin tomar en cuenta su contexto. La administración pública se encuentra bajo la presión de muchos grupos: políticos, clases dominantes, grupos de interés, particulares, los propios intereses de la burocracia, etcétera. En la realidad puede llegar a ser falso que, como indican los elementos de la neutralidad, los burócratas sólo tengan lealtad a sus jefes políticos – que debe ser su primera y única obligación; en realidad, su lealtad está dividida entre diferentes actores políticos.

Por lo anterior, la relación de lealtad jefe- subordinado [políticos- burócratas] pudo haber existido en los primeros días del estado administrador, cuando los servidores públicos eran instrumento de un monarca absoluto o de la aristocracia. Ahora la cuestión no es tan simple, porque entre los conflictos de lealtad más frecuentes se encuentran:

- "La humanidad. Si son internacionalistas los gobiernos deben actuar en beneficio de toda la humanidad y para mejorar la calidad de vida de todas las personas, y no sólo en beneficio de un grupo selecto de países o de un estilo de vida particular en perjuicio de otros. *
- "Nación. A pesar de haber sido desacreditada por los nazis, algunos nacionalistas todavía otorgan toda su lealtad a la nación o a la patria.
- "Religión. Algunas personas se sacrificarían por sus creencias y prácticas religiosas.¹⁵
- "Estado ó país. La lealtad se otorga a una entidad geopolítica específica.
- "Régimen o Constitución. Una revolución o la ocupación por parte de otro Estado amenazan este tipo de lealtad.¹⁶

¹⁵ Al respecto debe consultarse el interesante ensayo sobre "*La objeción de conciencia*" escrito por el Dr. José Luis Soberanes y el Maestro Juan Vega, en el cual destacan las siguientes observaciones. La objeción de conciencia constituye una actitud de desobediencia hacia determinada norma jurídica aplicable, cuando el sujeto se ve obligado al desacato de la misma por motivos que le imponen sus convicciones personales, que pueden ser motivos religiosos, morales, filosóficos, humanitarios, etc. El problema de la objeción de conciencia establece un dilema entre entre *conciencia v ley* y serán las condiciones y características personales de la objeción que darán la pauta para que o bien se respete la conciencia o la norma jurídica.

¹⁶ Este tipo de lealtad debe ser promovida en los ámbitos más estratégicos de la vida gubernativa nacional, como son los órganos de inteligencia civil y militar.

- "Gobierno o elite política.
- "Partido.
- "Clase, familia u otro grupo.
- "Profesión o vocación.
- "**Cientes.** Esto se refiere no a cuestiones económicas, sino al compromiso con el bienestar de un grupo en particular.
- "Ideología. Los individuos sólo atienden sus propias nociones del interés público de lo que la sociedad necesita."¹⁷

Cuando se ven amenazadas alguna o varias de estas lealtades, ¿a cuál lealtad pondrán en primer lugar los funcionarios?. ¿Qué tan lejos estarán dispuestos a ir para oponerse a órdenes que consideren inaceptables?.

Sin ser demasiado optimistas, consideramos que no obstante que no hay un valor absoluto preponderante frente al cual deba enfrentarse la neutralidad política del funcionario y que en efecto hay valores nocivos que se pueden interponer en la lealtad requerida del funcionario, todos los elementos citados son valores que un funcionario

¹⁷ Gerald E. Caiden. *The concept of neutrality* En Democratization and Bureaucratic Neutrality. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press. Pág.29.

toma en cuenta, dependiendo de su cultura y vocación de servicio al país, pero que de alguna forma matizan o equilibran, e inclusive, hasta dan una brújula al servidor público, por ejemplo en el caso de que se direccionaran instrucciones evidentemente anticonstitucionales en el ámbito de las garantías individuales, la lealtad política hacia los valores humanos impregnados en la Constitución servirían como instrumento de contención en el caso de que se registrara la intención de imponer un régimen dictatorial.

3.3.11 Viabilidad de la Neutralidad.

En las democracias que cuentan con un sistema político pluripartidista, las divisiones partidistas entre los burócratas han hecho más atractivo el concepto de neutralidad. Después de todo, una burocracia apolítica evita a los partidos políticos los problemas y costos de reconstruir la estructura con cada cambio de gobierno. La gente confía más en una burocracia leal a todos los gobiernos y que obedezca sin discriminación las órdenes, porque una estructura democrática de funcionarios, en teoría, debe reflejar a todos los ámbitos de la sociedad.

Existen algunos cuestionamientos con respuestas muy concretas respecto a la viabilidad de la neutralidad política de los funcionarios de carrera.

- ¿Las burocracias abiertas realmente reflejan a la sociedad?. No. Las burocracias reflejan los intereses de todos los sectores sociales porque

están compuestas, básicamente, de personas pertenecientes a la clase media.

- ¿Las burocracias aceptan la neutralidad?. No, los burócratas son muy pocas veces neutrales.

Independientemente de que nos parecen en cierta forma acertadas tales apreciaciones, también debe tomarse en cuenta el contexto y la situación específica del país del que se trate. Respecto al caso mexicano, para revisar la forma y clasificación de cómo se han configurado y socializado las elites políticas en México y en general los cuadros principales de la administración pública y las empresas, resultan de especial interés los trabajos elaborados por Peter H. Smith, en *Los Laberintos del Poder* y por Roderic Ai Camp, en *Reclutamiento Político en México* y su más reciente obra *La política en México*. En estas obras, los autores se pronuncian por un reclutamiento universitario de clase media, no obstante, en las últimas dos décadas, los cuadros se han transferido a perfiles de funcionarios de extracción considerablemente superior desde el punto de vista económico y egresados de universidades privadas. Esto es relevante, en tanto que influye considerablemente en sus preferencias políticas.

- ¿En realidad es deseable una burocracia neutral?. La evidencia demuestra que hay algunas áreas del gobierno en las que es deseable fomentar que los empleados públicos participen activamente en la puesta en práctica de los programas y objetivos políticos, que de alguna forma refuerzan posiciones

partidistas. Muchas políticas, para asegurar que se apliquen exitosamente, requieren el compromiso firme de los empleados gubernamentales, frente a grupos de interés y medios de comunicación maliciosos. De la misma forma hay muchos proyectos impopulares que requieren de administradores o funcionarios que se dediquen a defenderlos y a mostrar al público sus beneficios. Debemos agregar que también hay áreas donde definitivamente el principio de carrera y de neutralidad es imprescindible, como la carrera de inteligencia, la carrera militar, la carrera dentro de los cuerpos de procuración de justicia, la carrera parlamentaria, la carrera de los asesores parlamentarios, que implican inevitablemente que su desempeño profesional se apegue a los principios de neutralidad política.

- Ventajas y desventajas de una burocracia neutral. Ventajas: permanencia, continuidad de los programas de prioridad social, confiabilidad y profesionalismo (aunque este no necesariamente es monopolio de las burocracias apolíticas). Desventajas: Demasiado conservadora, muy lenta para reaccionar a cambios en el entorno, poco eficientes en términos de crisis (cuando se requiere gran flexibilidad).

3.3.12 La neutralidad como motivador y como concepto representativo de la transición.

El autor citado¹⁸ considera que el concepto de neutralidad, es decir, la neutralidad como paradigma, como un principio que si bien no es absoluto, es una referencia sólida a seguir, es útil para los países en periodo de transición- de un sistema clientelista o de botín, a uno en el que el acceso a la administración pública sea abierto y justo- para atender conjuntamente las necesidades políticas y administrativas, hacer más atractiva la transición y para señalar una transformación formal en la ética y en las normas de gobierno. Sobre todo, el concepto de neutralidad se utiliza para hacer entender a todos que el sistema tradicional de dirigir los asuntos públicos se ha abandonado para siempre y que, en su lugar, se está implantando un sistema burocratizado, universal, no discriminatorio y estandarizado, que pretende ser más equitativo e imparcial. Por otro lado el autor pone en duda que sea deseable la neutralidad: ya que duda o desconfía del valor de una burocracia incolora, indiferente, sin rostro, insípida. Prefiere una burocracia colorida, comprometida, identificable, apasionada, una que sea transparente, abierta, accesible, responsable y que pueda ser reemplazada sin falla. En este sentido, consideramos que la lección británica, durante la administración Thatcher, es enriquecedora por que utiliza las herramientas heredadas de una estructura de carrera, que por un lado desecha a los funcionarios incompetentes, y por otro a través de los

¹⁸Gerald E. Caiden *The concept of neutrality*. En *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996 Ed. Macmillan press. Pág.29.

controles políticos a su alcance influyó para darle color, coraje y carácter a su administración para la exitosa aplicación de su programa de gobierno. Es importante tomar en cuenta que de nada sirve una burocracia neutral, si no se juzga a esta aplicando también otros criterios, inclusive más importantes, tales como: el que sea competente, que actúe éticamente y con profesionalismo, que tenga espíritu de servicio.

3.3.13 El uso de la información para la toma de decisiones dentro de un marco de neutralidad política.

La divulgación del conocimiento y el fácil acceso a la información hacen del *secreto burocrático o funcional* una de las principales fuentes de poder, algo cada vez más difícil de sostener, no obstante, que en algunos casos dicho secreto de los asuntos públicos es necesario, sobre todo cuando la cultura y sensibilidad política de la sociedad y de los *actores políticos* no está suficientemente desarrollada. En este sentido es importante señalar que el ocho de diciembre de 1999 la LVII legislatura de la Cámara de Senadores anunció que analizaría reformas legales para reglamentar el acceso del Congreso de la Unión a información confidencial en materia de seguridad nacional, instrumentando candados y sanciones para evitar filtraciones de la misma). Desde el punto de vista de Demetrios Argyriades "...ya no es posible que los funcionarios o expertos aisladamente tomen decisiones que después comunicarán a un grupo de subordinados pasivos. Considera que las condiciones que se requieren para tomar decisiones con eficacia han cambiado tanto que, en la mayoría de las

organizaciones exitosas de hoy, las estructuras colegiadas (y no las verticales) se han convertido en su base natural, en lugar del dominio y el control, el trabajo se ha convertido en la forma habitual de hacer las cosas.¹⁹ Como señalamos esta recomendación debe tomarse con cautela en virtud de que en todo Estado se requiere un mínimo de gobernabilidad que permita el desarrollo estable y pacífico de todos los ámbitos de actividad de una comunidad, con base en esta necesidad el gobierno requiere de reservarse el tratamiento de asuntos que de no manejarse con discreción se corre el riesgo de colocar en una situación de vulnerabilidad al país.

Por otro lado, Demetrios Argyades precisa que "... los líderes políticos deben redefinir el papel que el servicio civil debe desempeñar en el gobierno. Muy a menudo a pesar de lo que se afirma en contrario, el sector público se ha convertido en [...] un espacio para el *clientelismo* y el conflicto partidista. Esto ha causado mucho daño a la imagen y al desempeño, así como a la eficacia del gobierno democrático. Se requiere urgentemente un nuevo *modus vivendi*, fundado en el bien común y en el interés público. En última instancia, la vitalidad de la democracia depende de la capacidad del gobierno para proporcionar servicios y resolver los problemas que enfrenta la sociedad y el mundo. Y esto, a su vez, depende en gran medida de la capacidad, integridad y la motivación de los profesionales en el servicio público."²⁰ El valor actual del servicio civil de carrera adquiere una dimensión relevante no solo para los países en transición, de una

¹⁹Argyriades, Demetrios. *Neutrality and professionalism in the public service*. En *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press. Pág 71.

²⁰ *Ibidem*. Pág. 72.

dictadura a un sistema democrático, también para sistemas donde ha operado la democracia pero donde sus sistemas institucionales se encuentran fuertemente desgastados por *el clientelismo y el conflicto partidista*, lo cual ha ocasionado en las filas de sus funcionarios desmotivación, desorganización y, entre otras degeneraciones, sistemas de acceso a la función pública inequitativos basados en el *apadrinamiento*.

3.1.14 Neutralidad, sistema político y sistema de carrera.

Michel S. De Vries establece cuatro perspectivas sobre la neutralidad en los sistemas administrativos y sobre su relación con el sistema político:

1. "En una democracia el pueblo gobierna a través de sus representantes electos. Como los funcionarios no son electos sino designados, una democracia se caracteriza por la subordinación de los servidores públicos de carrera a los políticos.

2. "En una democracia toda la población, incluidos los agentes públicos, gobiernan a través de sus representantes. No es democrático negar a los administradores los derechos que otros ciudadanos tienen. Por tanto los funcionarios deben gozar de los mismos derechos que otros ciudadanos y no sólo las obligaciones. No puede suponerse que el funcionario de carrera, como individuo, pueda ni deba ser neutral. Lo que debe ser neutral es el sistema administrativo en su conjunto.- por lo tanto, se requiere que desde la base se proyecte la idea de neutralidad -.

En este sentido consideramos loable el apuntamiento del autor, ya que no es posible desprender a un ciudadano de sus derechos políticos constitucionales, por el hecho de ser funcionario. No es posible separar el carácter político del ser humano investido con un grado dentro de la carrera funcionarial, es decir, el funcionario siempre poseerá tendencias, inclinaciones, relaciones de las cuales no debe ser coartado. Sin embargo dentro del conjunto de ordenamientos que rigen la vida funcionarial, sobre todo en el aspecto del reclutamiento, se deben prever los perfiles necesarios para que los ciudadanos con vocación de servicio publico- no a un grupo, ni a un partido, ni a intereses particulares- puedan ingresar en la función pública. La impartición de los servicios brindados por el conjunto de instituciones será *neutral*, en tanto que sus funcionarios se desenvuelvan en un ambiente donde la prestación de servicios se realice de manera imparcial, en una cultura que motive al funcionario a ejercer sus facultades sin discriminación.

3. "La estructura funcionarial o burocrática de los diversos órganos del Estado y la democracia son igualmente importantes y necesarias para el desarrollo socio-económico. Ambas son medios necesarios para lograr un crecimiento estable y sostenido. La tarea de la estructura funcionarial es contrarrestar la ineficacia, falta de profesionalismo e incompetencia asociadas a los procedimientos democráticos.

4. La democracia y la administración no pueden mezclarse. Son diferentes y correctamente entendidas son complementarias. Si la estructura se expande, la democracia se encoge. Si uno prefiere la democracia, la burocracia debe reducirse lo

más posible; los políticos deben retomar el control de, por lo menos, las funciones ejecutivas de la administración y participar en igualdad de condiciones en todas las fases del proceso de creación y aplicación de políticas. En una democracia, como en otros sistemas, este proceso tiene diferentes etapas. La democracia se ha distinguido en solo una etapa: la toma de decisiones. La definición de los temas, la formulación de políticas y la evaluación de alternativas pueden ser conjuntamente, responsabilidad de funcionarios electos y designados, pero los funcionarios electos deben ser los que tomen las decisiones y, estas deben llevarse a cabo de forma neutral, eficiente y obedientemente por los agentes públicos.”²¹

Los administradores tienen que equilibrar o balancear cinco tipos de valores que en ocasiones entran en conflicto:

1. Los medios. Desde ésta perspectiva, el administrador público es solo un instrumento pasivo de las autoridades superiores.
2. La moralidad. El gobierno no sólo debe estar legitimado por elecciones, sino también en valores superiores como la igualdad, la justicia y la honestidad.
3. Los destinatarios. El administrador público debe sentirse responsable solo ante la ciudadanía.

²¹ Michiel S. De Vries. *Democracy and the neutrality of public bureaucracy* En *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Edited by Haile K. Asmeron and Elsa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press Pág 80

4. El mercado. Los dictados del mercado deben determinar la organización y las actividades del sector público.
5. Los fines. Los funcionarios deben poner atención únicamente a su propia concepción de las metas de sus dependencias.

Aquellos que sostienen que no es deseable la neutralidad ni la subordinación de los servidores públicos emplean dos argumentos principales:

- Estar subordinados a políticos como Hitler o Mussolini y seguir ciegamente sus órdenes, sin tomar en cuenta la naturaleza de éstas, demuestra gran irresponsabilidad e inconsciencia.
- Los servidores públicos no son ni pueden ser neutrales, ni subordinados. El dilema que para la democracia representa la burocracia, consiste en que esta es al mismo tiempo una amenaza y un elemento indispensable; y el dilema que para la burocracia representa la democracia, pues espera que la burocracia sea al mismo tiempo, independiente y responsable, y subordinada y sujeta al control político.

Se puede asegurar no la neutralidad de funcionarios individuales, sino del sistema como un todo, y que éste atenderá las demandas de todos los grupos. Debe

establecerse un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) dentro del sistema administrativo, con cuatro elementos:

1. Lo que en holandés se llama *parafen-cultuur*: cada documento, informe, propuesta, minuta, registro y plan debe ser revisado por los responsables e interesados antes de ser captado y puesto en práctica.
2. Un sistema de consultas entre los administradores, departamentos y secretarías, en el cual ninguna decisión puede tomarse por un solo actor. Cada propuesta tiene que ser discutida y debatida.
3. *Inspraak(participación pública)*. Este modelo garantiza que, antes de tomar una decisión se han escuchado y tomado en cuenta las opiniones de los ciudadanos.
4. Como es obvio que no se puede dar gusto a todos, el cuarto instrumento es la creación de un *consejo de asesores*, compuesto por las partes interesadas, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales. Sus propuestas son especialmente importantes, en cuestiones de seguridad social, educación, bienestar social, salud y vivienda.

3.4 El Principio de Eficacia.

3.4.1 Concepto.

En primer término podemos afirmar que "... el problema de la efectividad y eficacia del Estado implica, en su acepción actual, la exigencia de la consecución de efectos, resultados tangibles y reales."²² No existe una precisión terminológica del concepto y se puede dar significado equivalente a los términos eficacia, efectividad, eficiencia o productividad, no obstante que este último término se aplica más constantemente a las relaciones reguladas por el derecho industrial o del trabajo.

Si tomamos en cuenta el uso que mayoritariamente se le asigna en la economía y en la ciencia de la administración, la eficacia "... alude a la efectiva consecución de los objetivos prefijados, pudiendo diferenciarse diversos tipos de eficacia en función tanto de la naturaleza de los objetivos (determinados normativamente o en virtud de criterios económicos o técnicos) como de las formas de consecución de éstos (celeridad, intensidad, sistematicidad)."²³ La efectiva consecución de los objetivos planteados, con base en normas económicas, políticas, culturales, educativas y sociales, o propuestos en las plataformas políticas durante los procesos electorales por el personal político que se adhiere a la administración- en virtud de la decisión tomada por la ciudadanía a

²² Parejo Alfonso, Luciano. "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. (NAP. , núm. 218-219. Abril- Septiembre.1989. Pág. 15.

²³ Ibidem. Pág. 19.

través del voto- constituye un reclamo constante de la sociedad ante el deterioro de los servicios.

Por lo anterior, es necesario remodelar el sistema administrativo del Estado, no obstante la dificultad que implica, y que ante la transición política se hace indispensable porque de lo contrario las degeneraciones del sistema pueden profundizarse y afectar la conclusión de la transición en forma pacífica. Pero se debe tomar en cuenta que prevalece "... la combinación de la lentitud en la reconstrucción del sistema (fuertemente lastrado por la inercia de los esquemas y categorías en que se ha ido desgastando el Estado de Derecho) por un lado, y la dinamicidad de la evolución económico – social"²⁴ por otro.

En México, una cara presenta esfuerzos contundentes, reales por ampliar el crecimiento económico del país mediante diferentes instrumentos (fortalecimiento de las políticas de liberación económica, estrechamiento de lazos comerciales con diferentes mercados internacionales, y otros), así como una sociedad con valores revitalizados ligados a la dignidad de la persona y la libertad en el desarrollo de su personalidad, lo que le permite señalar con más contundencia los vacíos y defectos de la administración del Estado, una sociedad ávida de los beneficios económicos y sociales que pueden atraer aquellos instrumentos. Otra cara revela el estancamiento de la institución y en algunos casos el rechazo para actualizar el esquema administrativo del Estado, al

²⁴ Ibidem. Pag.17.

deteriorar continuamente "... el prestigio de la cultura de lo público, especialmente de la formalizada jurídicamente (experimentada como rígida, lenta e inadecuada; en definitiva, hostil a la eficacia), frente al creciente prestigio del sistema privado (percibido como eficaz, por ágil, flexible, capaz de responder y amoldarse inmediatamente a los cambios y, por ende el progresivo afianzamiento de la lógica de éste último, determinada absolutamente por la economía (clave del momento)"²⁵ y no siempre acorde con los básicos principios y objetivos del Estado, el bienestar general.

Dentro de las experiencias comparadas, destaca el caso español, ya que en diferentes numerales de su Constitución encontramos una constante preocupación por la eficacia o efectividad de la acción de los poderes públicos, como puede ser en la fijación de criterios para dar base a la programación y ejecución del gasto público; el establecimiento del deber de asegurar la participación eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; y sobre todo "... el principio de eficacia como directriz esencial para la actuación de la Administración pública (Art. 103.1). El Supremo Tribunal Constitucional también ha fijado su postura al respecto al declarar que como Estado social y democrático de derecho [el gobierno español] tiene la responsabilidad de la consecución real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas administraciones públicas capaces de cumplir los

²⁵ Idem.

valores y los principios consagrados constitucionalmente.”²⁶ “La adopción hasta cierto punto reciente del principio de eficacia obedece: En primer término, a que no bastaba el precepto constitucional que exige a la organización administrativa que se constituya en instrumento servicial de la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos. Esta preocupación enfatizó la efectividad y la eficacia de las determinaciones y los mecanismos constitucionales previstos.”²⁷ Lo anterior constituye un antecedente directo que fundamenta la necesidad de que en la Administración pública, para la consecución de los principios declarados por la Carta Fundamental, se fije el principio de la eficacia como medio o instrumento de fines superiores como lo es la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

3.4.2 La eficacia como función legitimadora del poder.

Consideramos que la importancia actual del concepto de *eficacia* consiste en su función legitimadora de un grupo político que ha sido elegido por los gobernados para que aplique su oferta política. “No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de

²⁶ Ibidem. Pág. 18.

²⁷ Ibidem. Pág. 22.

resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales".²⁸

Consideramos que el Estado debe optar por la vía del servicio civil de carrera para acceder a la efectividad reclamada tanto por la ciudadanía como por un Estado cuyas instituciones se encuentran considerablemente debilitadas y sin la legitimidad requerida para justificarse en el poder.

3.5 El principio de igualdad de oportunidades.

3.5.1 El reclutamiento abierto.

El desarrollo de los siguientes conceptos tiene por objetivo reflexionar sobre las razones que deben prevalecer para que los puestos públicos sean abiertos a toda la ciudadanía, sin ninguna distinción, más que la de la aptitud o vocación para pertenecer al servicio público, o cualquier otro cuerpo que esté organizado conforme a los principios del sistema de servicio civil. Por otro lado, pretendemos la difícil tarea de encuadrar la naturaleza del servicio civil y su principio de justicia intrínseco como parte de una corriente filosófica jurídica.

Una vez ubicada la naturaleza del principio de justicia intrínseco en el sistema de carrera - que actualmente constituye un paradigma para las administraciones de

²⁸ Ibidem. Pág. 16.

diferentes países- se comprenderá la trascendencia de diseñar correctamente los sistemas de reclutamiento en los diferentes órganos y cuerpos del Estado. Podemos afirmar que un sistema de organización funcionarial será democrático y de carrera, en tanto su sistema de reclutamiento sea capaz de cubrir con los mínimos requisitos de justicia que permitan que aquellos ciudadanos aptos para un puesto dentro de los cuerpos estatales puedan incorporarse. Es decir, a mayor apertura de los sistemas de reclutamiento a las bases de la sociedad, mayor solidez y legitimación democrática poseerá el Estado, sin menoscabo de los beneficios que, como instrumento de precisión gubernativa, pueda obtener el grupo, partido ó coaliciones políticas en el poder.

Antes de hacer una particularización de la corriente filosófico jurídica de Rawls aplicada al servicio civil de carrera, desglosaremos una serie de conceptos fundamentales desarrollados por John Rawls, en su Teoría de la Justicia, con el objetivo de reseñar brevemente sus posiciones y así dejar clara nuestra intención.

Rawls presenta una perspectiva liberal de la filosofía jurídica, sus fundamentos se encuentran en el liberalismo de Hume, Mill, Smith, entre otros. Es interesante la forma en que los postulados de Rawls, a través de su concepto de justicia, asimila y da solidez a los principios que rigen - en especial el del reclutamiento abierto- el servicio civil de carrera. Esta adecuación no es casuística ya que, como mencionamos anteriormente, el sistema de carrera constituye actualmente para algunos países en transición un modelo paradigmático, no obstante, su desarrollo y depuración- como hoy

se conoce- fue elaborado en países donde priva un sistema político liberal democrático²⁹.

El citado autor considera que la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Puntualiza que "... cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega que la pérdida de la libertad para algunos se vuelva justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros. No permite que los sacrificios impuestos a unos sean compensados por la mayor cantidad de ventajas disfrutadas por muchos. Por tanto, en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente; los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos

²⁹ La democracia liberal relacionada siempre con los temas de igualdad y sistema capitalista. "El término *liberalismo* y su derivado *liberal* son de cuño relativamente reciente (en torno a 1810); [...] Hay tres etapas: el Estado liberal que es únicamente el Estado constitucional que aprisiona el poder absoluto; segundo, el Estado liberal democrático que es primero liberal (constitucional) y después democrático; tercero, el Estado democrático- liberal, en el que el peso específico de los dos componentes se invierte. el poder popular prevalece sobre el poder limitado. [...] la democracia pura y simple (la de los antiguos) precede al liberalismo, y el liberalismo precede a la democracia moderna. Para los constituyentes de Filadelfia, como para Constant, la *democracia* indicaba todavía un mal gobierno, la experiencia fracasada de los antiguos, y si el Tocqueville de 1835- 40 admiraba la *democracia social* de los americanos, sin embargo seguía temiendo, en la Democracia en América, la tiranía de la mayoría y repudiaba el despotismo democrático, es decir la democracia en sentido político. El giro decisivo tiene lugar con Tocqueville, en 1848. Hasta la Revolución de aquel año éste había separado nítidamente la democracia del liberalismo. Pero en la asamblea constituyente Tocqueville declaró una nueva y distinta separación: *La democracia y el socialismo están unidos sólo por una palabra, la igualdad, pero hay que notar la diferencia: la democracia quiere la igualdad en la libertad, y el socialismo quiere la igualdad en la servidumbre*. Con este memorable paso nace, en las conciencias, la liberal democracia. La nueva antítesis, la nueva polarización, ya no se plantea entre democracia y liberalismo, sino entre socialismo, por un lado (el nuevo protagonista surgido, precisamente, en las turbulencias de 1848), y la liberal- democracia, por otro. No es que Tocqueville tuviera de idea en ese momento. Más bien, captaba, de modo profético, el realineamiento que habría de prevalecer en el siglo siguiente." Sartori, Giovanni. *Democracia. En Elementos de Teoría Política*. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid, España. 1992. Págs 38 y 39. En conclusión la "democracia liberal es considerada como la democracia de la sociedad capitalista de mercado, en ella todos sus integrantes tienen igual libertad para realizar sus capacidades. En ella se le da mayor importancia a la igualdad de derechos y al desarrollo de la propia personalidad. El resultado de esta igualdad y libertad es una sociedad dividida en clases, con una estructura democrática." Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel Ciencia Política. México. 1992. Página 51.

políticos ni al cálculo de intereses sociales. Lo único que nos permite tolerar una teoría errónea es la falta de una mejor; análogamente una injusticia es tolerable cuando es necesaria para evitar una injusticia aún mayor."³⁰

Rawls remarca la necesidad de que en una sociedad es necesaria una idea consensada y común de la justicia, con lo que traduce un precepto de lo que se debe entender por tolerancia: "Aún cuando los hombres puedan hacer demandas excesivas entre ellos, reconocerán, sin embargo, un punto de vista común conforme al cual sus pretensiones pueden resolverse. [y agrega] Su sentido público de la justicia hace posible que se asocien conjuntamente. Entre individuos con objetivos y propósitos diferentes, una concepción compartida de la justicia establece los vínculos de la amistad cívica; el deseo general de justicia limita la búsqueda de otros fines. Puede pensarse que una concepción pública de la justicia constituye el rasgo fundamental de una asociación humana bien ordenada."³¹ El lector puede cuestionarse acerca de la pertinencia de hablar sobre la tolerancia en el trabajo que nos ocupa, consideramos que la relación es directa, ya que el servicio civil de carrera es una forma de justicia, una forma equitativa de conformar los poderes públicos, recordemos que la vigencia y éxito de la estructura británica de carrera descansa en la unidad, en el consenso de las partes impactadas por la forma en que se configure la estructura burocrática.

Al no haber cierta medida de acuerdo sobre lo que es justo o injusto, es claro que será

³⁰Rawls, John. Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. México. Primera Reimpresión. 1997. Pág. 17.

³¹Ibidem. Pág.18

más difícil para los individuos coordinar sus planes de manera eficiente con objeto de asegurar que se mantengan los acuerdos mutuamente beneficiosos. En otras palabras, mientras no exista la conciencia del acuerdo, del consenso, de la transición de la configuración de estructuras de carácter colonial a estructuras más democráticas y legitimadas, no se podrán establecer los principios de carrera en todos los sectores de la actividad pública. El acuerdo sobre lo que debe comprender una sociedad sobre lo que es justo para ella también incide en la cultura política de la sociedad y la perspectiva que tiene de los funcionarios, por lo que la *neutralidad, el secreto funcional, la obediencia y el profesionalismo* deben ser revisados. "La desconfianza y el resentimiento corroen los vínculos del civismo, y la sospecha y la hostilidad tientan al hombre a actuar en formas que de otro modo evitaría."³²

Para Rawls el objeto primario de la justicia consiste en el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiende la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales. De esta forma un aspecto tan relevante como el acceso abierto o liberalizado para la colocación de los aspirantes dentro de la administración pública, constituye un aspecto que debe ser protegido jurídicamente. Por lo que para él "... las instituciones son justas

³² Ibidem. Pag.20.

cuando no se hacen distinciones arbitrarias entre las personas al asignarles derechos y deberes[...]y cuando las reglas determinan un equilibrio debido.”³³

Una institución tan importante como la Constitución define en gran medida los derechos y deberes del hombre en una determinada sociedad, además influye sobre sus perspectivas de vida, sobre lo que puede esperar hacer y sobre lo que haga. Por lo tanto, al establecer el principio de carrera en el servicio público se otorga certeza jurídica al funcionario y además una perspectiva importante de realización profesional y humana.

Creemos que una de las misiones más importantes del servicio civil de carrera es precisamente contrarrestar los desequilibrios propiciados por el diseño incorrecto de las instituciones, desarreglos que finalmente favorecen ciertas posiciones iniciales frente a otras, es decir coloca en desigualdad de circunstancias a todos aquellos que se encuentran en posición- con base en sus capacidades y cualidades- de poder acceder a un cargo público. “Estas son desigualdades especialmente profundas. No son solo omnipresentes, sino que afectan a los hombres en sus oportunidades iniciales de vida, y sin embargo no pueden ser justificadas apelando a nociones de mérito o demérito.”³⁴

Rawls establece dos principios de la justicia, respecto de los cuales considera que habría acuerdo en la posición original. Para nuestra investigación es aplicable el

³³ Op. Cit. Pág. 189.

³⁴ Ibidem. Pág. 21.

segundo principio, pero en especial el inciso b, relativo a la conformación de un sistema en el cual los empleos y cargos sean asequibles para todos: "Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: A. se espere razonablemente que sean ventajosas para todos. B. Se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos."³⁵ En otras palabras, en toda sociedad debe prevalecer un contrapeso que beneficie a todos los que se encuentren en la posición social menos aventajada, por diferentes circunstancias, educativas, sociales, entre otras. Además evitar que los desequilibrios sean tales que impidan que la adjudicación de funciones y posiciones sea abierta en el estricto sentido de la palabra, y sí propiciar una equitativa igualdad de oportunidades.

El tratadista citado considera que la posibilidad de aplicar este principio se realiza en función del posible desarrollo económico. Lo que nos parece valioso de esta reflexión es que subraya la relación entre el desarrollo económico y la posibilidad de cambiar el *status quo* donde no existe una equitativa igualdad de oportunidades para acceder a un puesto público.

Donde se ha rebasado un mínimo nivel de desarrollo económico, se cuenta con el medio propicio, entre otras condiciones, para que se verifique el cumplimiento de este principio. Es decir, donde no se ha rebasado el umbral mínimo de desarrollo económico deben realizarse las reformas necesarias para poder aplicar una justicia general que abarque los procesos de reclutamiento de las esferas de actividad pública. Esta relación

³⁵Ibidem. Pág. 68.

ha quedado manifiesta en la experiencia inglesa y norteamericana, donde el surgimiento de un sector privado independiente a partir de movimientos económicos de trascendencia como la revolución industrial(U.K) o un naciente y avasallador grupo comercial e industrial (E.U)ha influido para modificar la esclerotización del sector funcional del Estado, al propiciar el reacomodo político de las estructuras funcionariales para hacerlas más democráticas.

Finalmente el autor referido subraya la exigencia de que los puestos deben estar abiertos a las capacidades, como condición de una verdadera igualdad de oportunidades. "La idea es que los puestos han de ser abiertos no sólo en un sentido formal, sino haciendo que todos tengan una oportunidad equitativa de obtenerlos [es decir], quienes tengan *capacidades y habilidades similares* deberían tener perspectivas de vida[y de carrera profesional similar]. Más específicamente [apunta Rawls], suponiendo que existe una distribución de las capacidades, aquellos que están en el mismo nivel de capacidades y habilidades y **tienen la misma disposición para utilizarlas**, deberían tener las mismas perspectivas de éxito, cualquiera que sea su posición inicial en el sistema social. En todos los sectores de la sociedad debería haber, en términos generales, las mismas perspectivas de cultura y de éxito para todos los que se encuentran igualmente dotados y motivados. Las expectativas de aquellos que tengan las mismas capacidades y aspiraciones no deberían verse afectadas por sus

clases sociales".³⁶ Creemos que la máxima aspiración de todo sistema social es dar cauce al ímpetu humano que desea realizarse, así el principio de carrera cumple una función jurídica primordial de equidad, pero es necesario subrayar el aspecto del reclutamiento como un instrumento fundamental de justicia social, fuera de cualquier consideración o beneficio político- electoral.

³⁶ Ibidem Pág.78. En este sentido Rawls enfatiza que "... las probabilidades de adquirir los conocimientos y las técnicas culturales no deberían depender de la posición de clase, así mismo, el sistema escolar sea público o privado, debería ser planeado para derribar las barreras de clase." Ibidem Pág.79.

CAPITULO IV
EL SISTEMA DE CARRERA.
EN MEXICO?

4.1 Antecedentes del sistema de carrera político - administrativo en México.

Marco histórico político.

Una revisión clásica de los *presuntos* o posibles antecedentes del sistema de carrera en México, nos llevaría a *transcribir* una serie de hechos y conceptos que pertenecen únicamente al desarrollo y reciente evolución del Derecho Administrativo mexicano, o bien, desde otra perspectiva, nos remitiría a citar la rica historia de la lucha por las reivindicaciones de los derechos laborales de los trabajadores, que dieron origen al actual derecho del trabajo, aunque más específicamente a la historia contemporánea de los ordenamientos que regulan las relaciones entre los órganos estatales y los servidores públicos, a partir de la creación del Apartado B. dentro del Artículo 123. No menoscabamos la importancia de tales hechos sociales que derivaron en cambios jurídicos, solo que, como lo demuestra el análisis de las experiencias comparadas, nuestro foco de atención no ha sido la evolución internacional del Derecho Administrativo, ni la historia y desarrollo de las instituciones internacionales del Derecho Laboral en el ámbito de las relaciones funcionarios- Estado. Hemos concentrado nuestra investigación en el estudio del principio y sistema de carrera, su concepto, estructura, pero ante todo: su impacto jurídico- político dentro de una sociedad determinada. En este contexto, analizar el caso mexicano sin referirnos al elemento político intrínseco en la vida y la administración de nuestras instituciones, así

como a la herencia colonial y la falta de desarrollo de un sólido sector económico independiente o privado nacional -todos fenómenos que han permitido el manejo patrimonialista de los recursos humanos y materiales-, marcaría de error a nuestra investigación desde su inicio. Por lo tanto, sería no sólo una incongruencia con la propia substancia de investigación, sino que nos alejaríamos de nuestro objetivo; que consiste precisamente en proponer un marco de conceptos que coadyuve a salvar las profundas disfunciones que padece nuestro esquema institucional ante escenarios políticos de alta combatividad, cuyas características (sociedad pluripartidista, elecciones abiertas, alternancia en el gobierno, coaliciones políticas, entre otras) requieren de otro esquema, de otro gran consenso que permita construir un conjunto normativo o estatutario que dote de fortaleza jurídica, y por que no política, a las instituciones frente a los cambios de los cuales nuestra generación es parte. Enseguida presentamos algunos aspectos históricos que consideramos claves para integrar nuestra actual estructura funcional, con defectos y capacidades:

1. Abordaremos algunos elementos de carácter político, económico y jurídico que forman parte del legado colonial, aspectos vinculados con la administración y que imprimieron los principales rasgos que han caracterizado a nuestra estructura funcional hasta nuestros días. El primero proviene de la tradición burocrática española, que, para algunos autores, su principal defecto radica en su ineficiencia, así como la distancia entre el marco legal y la aplicación de tales criterios normativos. Esto último propiciado por la distancia entre la *metrópoli* y las colonias, así como la distancia entre la ciudad de México, capital del Virreinato de la Nueva España, creada en 1535, y

los remotos asentamientos de otras poblaciones, como Yucatán, Chiapas, y lo que hoy es el suroeste de los Estados Unidos. Las estructuras burocráticas españolas guardaron en su momento un fuerte ingrediente propio de las configuraciones religiosas, cuyo principal rasgo es su formación jerárquica y su centralización, pero que con las prácticas virreinales degeneraron el sistema, cuyas principales características fueron la demora, la ineficiencia y la corrupción.

“La estructura virreinal que operó en México erosionó, a través de la figura del virrey, la capacidad de erigir estructuras e instituciones estatales independientes de los grupos de interés particulares, [esto tuvo efectos políticos y jurídicos importantes que subsistieron después de la independencia.] Los virreyes individuales llegaron a ser extremadamente importantes, pues algunos ocuparon el cargo por muchos años, completamente a capricho de la corona. **Esto desplazó considerablemente la legitimación política de las instituciones españolas hacia el individuo.** La personalización del poder tendió a devaluar la institucionalización de las estructuras políticas.”¹ La actual deslegitimación de nuestras instituciones contiene todavía elementos que provienen de la personalización del poder, lo que derivó en un pronunciado manejo patrimonialista de las instituciones nacionales.

2. Otro elemento que configuró particularmente a la administración en México fue el papel del Estado en el desarrollo económico del país, ya que hubo factores que impidieron el asentamiento sólido del sector privado de la economía nacional. “A las

¹ Al Camp, Roderic. La Política en México. Ed. Siglo XXI. . 1ª edición. , 1995. México. Pág. 26.

limitadas opciones académicas y profesionales que privaban en la Nueva España – había prácticamente tres carreras a escoger: burocracia colonial, el clero y el ejército– debe añadirse que el sector privado era débil, incipiente y cerrado. La corona no permitía mucha actividad comercial entre las colonias o con otros países, al impedir así el desarrollo pleno del potencial económico, con el objetivo de proteger a la industria española de la posible competencia de las colonias. [Así] económicamente el Estado ocupaba la posición de más fuerza, no por que controlara la mayor parte de los recursos [aunque posteriormente así fuera], sino por que disponía de los cargos más importantes que existían en el mundo colonial”². Estas circunstancias dieron origen a un profundo sentimiento patrimonial de la administración, en un país donde el desarrollo empresarial y comercial fue limitado, donde la falta de separación entre los asuntos públicos, económicos y políticos provocó la confusión y el control de ellos por unos cuantos. Sin un sector económico privado en expansión, ni interna, ni externa, no fueron necesarios los servicios de una administración autónoma, que fuera responsable de otorgar las cartas oficiales necesarias para el comercio y que por otro lado brindara los servicios básicos a la población. En estas circunstancias el control y dirección del desarrollo comercial y económico del país eran conducidos por un sector, los funcionarios de la corona. Quienes no tenían la presión suficiente para crear un sistema *de carrera eficiente, depurado, profesional y mucho menos neutral, esmerado en servir a la población.*

² Ibidem. Pág. 27.

3. Otro fenómeno relevante para la actual conformación de la estructura funcional en México es, desde el punto de vista del Dr. José María Serna, el origen de la actual relación entre el presidente de la República y la administración pública federal, ya que es un aspecto esencial del sistema político mexicano. El principal eslabón de control entre los dos ámbitos citados reside en "... la capacidad del presidente para designar una enorme cantidad de funcionarios de la administración pública, [lo que ha sido] un elemento muy importante para que éste se haga de una sólida base de apoyo político. [Así], esta facultad discrecional de nombrar funcionarios, principalmente de los niveles altos y medios de la burocracia, es la piedra de toque de un sistema de lealtades cuyas líneas van a dar a la cima del poder estatal, es decir, al presidente de la República"³ y que no obstante las grandes expectativas que se han abierto para la población con motivo de los resultados del 2 de Julio del 2000, de no ser contundente la voluntad política para aplicar principios que en esta investigación se han mencionado, no parece que cambiará trascendentalmente esta situación.

4. Antes de revisar cuál es el origen de la relación política entre el ejecutivo federal y la estructura funcional, debemos recordar que ya en 1824, apenas constituida la República y sumida en una lucha de partidos, existía una fuerte preocupación por las prácticas viciosas que se observaban hacia dentro de la incipiente estructura. En el año de 1828, en el periódico *Aguila Mexicana* se publicó una serie de artículos, entre los que destacan: los titulados: *Aspirantismo y parcialidad* (Febrero 15),

³ Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado*. En Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México Julio- Agosto. 1995. Núm. 534-535. México Pág. 57.

Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo (Abril 14), en los cuales el autor Lorenzo de Zavala manifestaba su preocupación por el perfil de los funcionarios que nutrirían las *filas* del gobierno, por lo que consideraba necesario combatir el aspirantismo, "... [el funcionario de la República] debe ser un político virtuoso que se abstenga del mal, que no prive a nadie de los beneficios que goza y de a cada cual lo que le corresponda. Privar a los ciudadanos de sus ventajas, es aspirantismo; negárselas a quien las merece es parcialidad. [Y agregaba que por aspirantismo se debe entender a todo aquel funcionario ó] aspirante cuya mira es colocarse en un empleo *lucroso*, sin parar atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella"⁴. De éstas reflexiones se pueden deducir una serie de conductas propiciadas por una práctica común de la constante *propensión atávica al* patrimonialismo de las instituciones, propiciada por los factores expuestos anteriormente, pero agravados por la lucha política.

Respecto de la parcialidad, Lorenzo de Zavala consideraba que "... era la ayuda de un partido para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aun con perjuicio de la patria, *acallando la obligación y escuchando el compromiso*."⁵ La lectura de tal apreciación nos describe un sistema que opera en torno al *motín*, es decir un sistema de desgaste o de *spoils system*. En sí, el aspirantismo, consiste en la

⁴ Guerrero Orozco, Omar. , *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Harla. Colección Textos Universitarios en ciencias sociales. México. 1985. Pag. 221.

⁵ *Ibidem*. Pág. 222.

pretensión de alcanzar un puesto con el único objeto de tomar parte del erario público, sin tomar en cuenta el verdadero sentido de servicio que debe prevalecer en todo cargo público.

Mariano Otero, en sus *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, denunció que el reclutamiento de los funcionarios no ha sido ni por el mérito ni por la honradez; si no por las recomendaciones influyentes, al afirmar que "... se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno. [También describe cuadros de corrupción]: La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida en la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un empleo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monta su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostiene a su familia con lujo extraordinario."⁶ Consideramos que tales señalamientos no constituyen críticas a un sistema de carrera, por que ni siquiera existía una estructura de funcionarios más o menos definida, ni en los niveles inferiores, ni superiores. Lo importante, es que tales autores, tanto Lorenzo de Zavala como Mariano Otero, desde entonces manifestaban una amplia perspectiva y sensibilidad que les permitía darse cuenta de las disfunciones prevalecientes en el gobierno de su época,

⁶ Otero, Mariano. , *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*. Pág. 25. Citado por Guerrero Orozco, Omar. En *introducción a la Administración Pública* Ed. Harla. México. 1985. Pág. 222 y 223.

fundadas en prácticas que mermaron y heredaron un desarrollo insano de nuestra administración.

Por otro lado, la institución del servicio civil hubiera operado correctamente en esta etapa, ya que existían algunas condiciones, como la combatividad de dos corrientes políticas, los liberales y los conservadores, lo cual propició la necesidad- nunca satisfecha- de contar con una estructura funcional que garantizara estabilidad ante los avatares políticos de esa época.

5. Posteriormente la relación política entre el presidente de la República y la estructura de funcionarios se consolida en los "... tiempos en que los gobernantes surgidos de la Revolución mexicana luchaban por reconstruir la unidad nacional y la paz social, alteradas por la guerra civil. En este contexto, el vínculo entre el titular del poder ejecutivo y la administración pública vino a constituirse en un factor para lograr la cohesión de la nueva clase política nacional, en torno a la figura del mandatario. [En esta] situación, la elite del poder, particularmente, pudo conformarse, entre otras cosas, a través de la concesión de recompensas de diversa índole y del manejo político de la amenaza de exclusión de tales beneficios. ⁷ Un sistema funcional organizado en torno a la búsqueda de la unidad política y alrededor del criterio o *línea* del titular del ejecutivo desarrolló un sistema de carrera político- administrativo, en donde no había criterios de separación entre los asuntos públicos, políticos y los personales.

⁷ Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera. un elemento de la posible reforma del Estado*. En Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al reflexionar sobre la determinante relación entre el Ejecutivo y los cuerpos funcionariales y la falta de mecanismos necesarios para emprender una carrera, concluimos que la estructura ha servido como un sistema de reclutamiento político que resultó efectiva y práctica por décadas. “La importancia de la dirección del ejecutivo en México y su dominio del Estado han conducido al desarrollo de una elite política dinámica cuya carrera se hace dentro de la burocracia gubernamental de la nación. El ingreso a las filas de la dirigencia política está al alcance de todos los mexicanos que han realizado estudios, pero el grupo es autodesignado. Esto significa que la mayoría de los puestos de toma de decisiones importantes son cubiertos por nombramiento, [esta práctica no presenta un desarreglo funcional, puesto que la naturaleza de éstos puestos es precisamente política, el problema radica en que estos nombramientos forman una cadena de nominaciones de carácter personal, que alcanza a los funcionarios de responsabilidades más elementales dentro de la escala] y quienes nombran a los ocupantes de éstos cargos fueron a su vez designados de la misma manera.”⁸ En realidad, la carrera política que se desarrolla dentro de la burocracia gubernamental no debe ser objeto de una crítica irracional, pues este sistema otorgó estabilidad política no solo a la estructura gubernamental, sino al país en su conjunto, al dar viabilidad a los ímpetus de ascenso político, social y profesional a diversos grupos e individuos dispuestos a cargar con el peso de abrirse una perspectiva individual de desarrollo profesional ante la ausencia de un sistema de carrera.

⁸ Al Camp, Rodenc. La Política en México. Ed. Siglo XXI. 1ª edición. , 1995. México. Pág.

6. Una vez que entró en vigencia el *plan sexenal*, "... las facultades discrecionales de nombramiento de funcionarios se convirtieron en un factor de movilidad social que vino a dar mayor estabilidad al sistema político mexicano. La inexistencia de mecanismos institucionalizados para ingresar a la burocracia propició una gran flexibilidad en el acceso a los puestos principales de la administración pública, sin que se exigiera mayor requisito que el de tener relación política con el titular del Ejecutivo o con sus colaboradores más íntimos."⁹ Por lo que en todos los sistemas políticos, a quien se conoce, es de gran importancia para el reclutamiento político y para alcanzar un puesto político importante. "En realidad conocer a alguien suele ser un medio para conseguir un empleo también en el sector privado. En México, las relaciones en la vida pública son aún más importantes, en razón de que los que ocupan cargos a menudo deciden quien obtendrá un puesto influyente [y no influyente]."¹⁰

7. No cabe duda que los valores imperantes o vigentes en una clase política determinarán en forma importante la dirección y configuración, tanto de los programas de gobierno, como de las estructuras institucionales de cada país. En nuestro caso, el concepto de justicia que ha prevalecido entre la clase política dirigente, que ha dado forma y estructura jurídica a nuestra administración actual, (durante décadas) tuvo una tradición de orientación social. La justicia social vista como elemento ideológico de la revolución se encargaría, ante todo, de elevar la calidad de vida de cada ciudadano, claro entre otros objetivos. La justicia social fue evocada e inclusive aplicada en

⁹ Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado*. En Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. 58

¹⁰ Al Camp, Roderic. *La Política en México*. Ed. Siglo XXI, 1ª edición, 1995. México. Páginas. 134- 135.

algunas directrices del poder ejecutivo y legislativo, pero nunca de tal forma que pudiera influir en la creación de un sistema de carrera, donde en la base o inicio de la misma se encontraría un sistema de reclutamiento democrático o abierto. Desde esta perspectiva, la justicia *revolucionaria* tendría como meta principal salvar diferencias de carácter material y *derribar barreras que impidieran un acceso justo y equitativo a las oportunidades de desarrollo*. En otras palabras, "... la justicia como igualdad social no significa que todas las personas tengan la misma capacidad, sino que todos los individuos deben ser tratados como iguales por las leyes. La justicia social implica una nivelación de las diferencias en las oportunidades de triunfar, dando a todas las personas igual acceso a los recursos de la sociedad."¹¹ Este criterio de Roderic Ai Camp permite evaluar la equidad de un sistema político y está en consonancia con el planteamiento de John Rawls, respecto de su principio de igualdad de oportunidades. Un enfoque actualizado de la justicia social en México debería entenderse como la igualdad de oportunidad para el abierto y libre acceso a la administración pública, por lo que pareciera que el sentido de justicia social forjado en la revolución no solo ha descuidado a los trabajadores, campesinos y en general a las clases más desprotegidas, también ha descuidado la justicia social como parte fundamental en la aplicación de políticas que configuren un sistema de acceso equitativo a la estructura de funcionarios.

8. No obstante, los vicios y disfunciones provocadas por las prácticas heredadas, el sistema mexicano de organización funcionarial no solo otorgó estabilidad y unidad

¹¹ Ibidem. Pág. 17.

política en momentos críticos, también operó como una fuente importante de reclutamiento político que generó importantes cuadros de elite, integrados por funcionarios no solo de procedencia académica, la mayoría con amplia experiencia dentro de la estructura pública derivada de su paso por los niveles inferiores de la Administración hasta llegar, en algunos casos, hasta la Presidencia de la República. De hecho algunos consideran que "... actualmente la burocracia federal es la mayor fuente de reclutamiento político después de la Universidad (sobre todo privadas y extranjeras). En México son pocos los políticos [con proyección nacional] reclutados por canales partidarios, especialmente en los niveles local y estatal, aunque sí se reclutan de ese modo muchas figuras que se vuelven prominentes en los estados y localidades. Como durante décadas el partido en el poder hasta el 1º de Diciembre del año 2000 fue controlado por dirigentes de la rama ejecutiva, y la toma de decisiones, aún, se encuentra centralizada en el ejecutivo antes que en los órganos legislativos, el principal medio de ascender es una carrera en la *burocracia nacional*."¹² Como todo sistema, el mexicano aplicó filtros que sustituyeron sistemas legales e institucionales de ascenso que consistió, como lo menciona el autor citado, en alcanzar un grado universitario o superior otorgado por una institución educativa fuera del país. Para Ai Camp la razón por la que se generó una elite¹³, cuya fuente en muchos casos fue la propia función

¹² Ai Camp, Roderic. La Política en México. Pág. 123 y 124.

¹³ En las postrimerías del siglo XIX Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Roberto Michels, sostuvieron "... enfáticamente que en todas las sociedades, independientemente del sistema político prevaeciente, el poder estaría siempre controlado por una pequeña minoría[...] Mosca afirmaba: Entre algunos de los hechos y de las tendencias constantes en todo organismo político... hay uno que inmediatamente salta a la vista. En todas las sociedades –desde las escasamente desarrolladas que apenas han alcanzado los albores de la civilización, hasta las mas avanzadas y poderosas – existen dos clases de personas- una clase que gobierna y otra clase que es gobernada. La primera clase, siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones politicas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que el poder trae consigo; mientras que la segunda, la más numerosa, es dirigida y controlada por la primera, de forma más o menos legal, y más o menos arbitraria y violenta; esta clase le proporciona a la primera, al menos en

aparición, los medios materiales de subsistencia y los resortes de mediación que son esenciales para la vitalidad del organismo político. [Y agrega que] las minorías gobernantes por lo general están de tal manera constituidas, que los individuos que las forman se distinguen del conjunto de los gobernados por cualidades que les dan cierta superioridad material, intelectual o aun moral, o si no éstos individuos son los herederos de otros, poseedores de semejantes cualidades. [Por otro lado Vilfredo Pareto] hacía hincapié en atributos de carácter psicológico: los líderes políticos tenían que saber combinar adecuadamente la persuasión y la fuerza, y esta labor sólo podían llevarla a cabo cierto tipo de personalidades. En cualquier caso, el presupuesto fundamental seguía siendo que los individuos adquirirían poder en gran medida gracias a sus cualidades personales, más que en virtud de inequidades estructurales o de patrones de dominación.”* Las observaciones en torno a la elite y al poder de los autores citados nos resultan de particular interés, en virtud de las siguientes reflexiones: A. El sistema o principio de carrera no es un instrumento de combate o factor de polución de la formación de las élites políticas de un país, los cuadros dirigentes, los líderes que dirijan la fuerza y capacidad de un pueblo para realizarse siempre serán necesarios, pero también será necesario el control de su poder. También serán necesarias las estructuras humanas que hagan posible la realización, la consecución de los fines propuestos por un pueblo que decidió, ya sea a través de un voto, de una revuelta o de una revolución, la aplicación de determinadas acciones encaminadas a su propia justicia. B. Los aspectos planteados por Mosca y Pareto nos permiten construir variables que definen los perfiles de los personajes que integrarán los lugares de posición e importancia política. Dado que el perfil requerido para ocupar, o mejor dicho alcanzar una de éstas posiciones, es cubierto por un muy reducido número de individuos dentro de una sociedad además “... en un sistema democrático según lo afirma(entre otros) Joseph Schumpeter, las posiciones de poder son, en principio, accesibles a todos, pero de hecho sólo los miembros de una muy pequeña minoría las buscan- es decir, facciones rivales de una élite política, la cual a diferencia de lo que sostiene el modelo clásico, si es responsable ante el electorado. La democracia, pues, consiste en un arreglo institucional que permite llegar a decisiones políticas según las cuales los individuos adquieren el poder de decisión a través de una contienda competitiva por el voto popular”*, pero, sobre todo, las tareas que les han sido encomendadas - y que son capaces de resolver- son muy definidas y diversas a las tareas y funciones a las que debe encomendarse un conjunto de servidores públicos profesionalizados, es posible diferenciar para apreciar el valor tanto del personal político como del personal que debe funcionar conforme a un sistema de carrera, y C Una reflexión que consideramos importante: No obstante, que en México durante décadas resultó funcional para el sistema político la carrera *burocrática federal* al cumplir una importante función de reclutamiento político para obtener una carrera política exitosa; actualmente estimamos que este sistema de reclutamiento político - más que para iniciar una carrera dentro del servicio del Estado -, resulta ampliamente disfuncional ante un sistema político donde la arena política es sumamente combatida por una pluralidad de actores políticos(partidos políticos, grupos de presión- ONG's, agrupaciones civiles, entre otras-, guerrillas, líderes políticos de oposición, presiones económicas y políticas externas -privadas y estatales-), la necesidad de contar con instituciones sólidas, estables, profesionales y eficaces, es un requisito previo no solo para la normalidad y gobernabilidad política dentro de un sistema político democrático. Es requisito fundamental para mantener nuestra soberanía, nuestra autonomía, que, aun estropeadas en aras de la *globalización*, sería posible mantenerlas con capacidad de autogobierno, de autoorganización. * Todas las citas en Peter H. Smith. *Los laberintos del Poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900- 1971* El Colegio de México. Trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidí. 1ª. Edición en Inglés 1979. 1ª ed. México. 1979. Págs. 7 y 9. En este interesante trabajo el autor se cuestiona acerca de las consecuencias que tuvo la Revolución para el esquema y formas de reclutamiento o selección de los miembros que integran el poder, lo que desde nuestro punto de vista también influyó, directa o indirectamente, la configuración o conformación de la estructura general de los funcionarios en México. Peter H. Smith concluyó que el sistema encontró una nueva fórmula para reinstitucionalizar la esencia del porfiriato, entre otros aspectos señala que “... la cohorte postrevolucionaria mostró fuertes similitudes con el grupo prerrevolucionario. Las dos elites nacieron y crecieron en ambientes predominantemente urbanos y de clase media; ambas se formaron en las universidades; y las dos desempeñaron ocupaciones profesionales, especialmente jurídicas y (más recientemente económicas) relacionadas con la economía. [Pero lo más importante es la configuración de canales informales y reconocidos de reclutamiento político administrativo, ya que] la educación superior y una ocupación profesional [se convirtieron] en una exigencia *sine qua non* para el acceso a la élite. A efecto de actualizar un concepto y visión de las élites se puede y debe consultar *Elites y conjuntos de poder en España(1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa. De Mariano Baena Alcázar. Ed Tecnos. Madrid. 1999.* En el octavo capítulo del libro, el autor llega a plantear que “... más que de personas hablamos de puestos de poder vinculados en redes. Pues la tesis novedosa, consiste en el salto que nos

pública, radica en que en este sistema las posibilidades de que los individuos accedan al proceso de toma de decisiones o a posiciones políticas importantes, son realmente escasas. No obstante, "... el sistema autoritario mexicano permite un acceso mucho mayor al proceso de toma de decisiones y lo que es más importante cambiar con frecuencia. El proceso de toma de decisiones ha sido controlado por sucesivas generaciones de dirigentes vinculados con sus predecesores, **pero esto no necesariamente ha producido continuidad en las políticas.**"¹⁴ Este mecanismo que ha operado para la escala superior del poder político, como ya hemos mencionado tiene un efecto a lo largo y ancho del sistema administrativo del Estado. Las limitaciones impuestas para acceder al grupo que controla y decide, no sólo quien entra al poder, las principales acciones políticas que dirigen al país se han traducido en escasas y limitadas opciones para iniciar y continuar una carrera dentro del servicio público.

9. Desde la perspectiva social, es decir para el ciudadano medio en México—y como factor del Estado— ha sido común y constante el desinterés por los aspectos vinculados con las instituciones estatales tales como: la administración pública, la ampliación de libertades políticas, entre otras. Esto se debe a que la preocupación

obliga a dar desde una teoría personalista de las élites, como personas o grupos vinculados por sus biografías, familias o ideologías, a lo que podríamos llamar una teoría estructural. La élite no son personas, sino puestos, y lo que está vinculado en redes son ciertos roles centrales a los aparatos de administración, cuya configuración (la red) es cambiante pero también estable. El poder es, pues, no un conjunto de personas, sino un conjunto de puestos, el poder es un hecho social, en el sentido duro que Durkheim daba a este término. Esta aportación es valiosa en tanto que los grupos de personas, ya sean intelectuales, familias, mafias, etcétera, precisamente se reúnen con motivo y en torno a obtener las posiciones de poder, por lo que cabe la duda de si los grupos por sí mismos son capaces de ser en sí un a posición de poder, o necesitan realidad de ascender o acceder a tales posiciones de poder para ejercerlo.

¹⁴ Ai Camp, Roderic. La Política en México. Pág. 23.

prioritaria se concentra en “... asuntos relacionados con la comida”¹⁵, es decir por elementos económicos individuales no satisfechos. A pesar de esto, se debe subrayar que el sistema de carrera como parte de un sistema político preocupado por minimizar las desigualdades sociales y/o económicas, juega un papel relevante para la ciudadanía, ya que esta percibe y recibe tangiblemente los beneficios de una administración despolitizada y eficiente.

¹⁵ Ibidem. Pág. 15.

4.2 Intentos para instrumentar el servicio civil en México.¹⁶

1.El criterio que prevalezca para considerar a ciertos hechos o documentos jurídicos como antecedentes o intentos para instaurar el sistema de carrera en la esfera funcionarial en México determinará la percepción correcta o incorrecta de lo que se piensa debe ser el sistema de carrera para el sistema jurídico político mexicano.

Consideramos que, como lo hemos subrayado en el desarrollo de nuestra investigación, no existen términos o principios de aplicación absoluta relativos al principio de carrera, pero si existen ciertas condiciones jurídicas y políticas que son importantes para poder afirmar que estamos en condiciones claras para buscar el desarrollo de una institución, si no plena o acabada, que si cuente con los elementos más básicos del principio de carrera.

¹⁶ México En el período posterior a la II Guerra Mundial el sistema político mexicano ha sido caracterizado por una gran concentración de poder. La facultad de decisión ha sido controlada por el presidente, electo por seis años, y nombrado entre los miembros de la élite burocrática. Durante décadas la arena electoral fue controlada por el partido oficial, el PRI, con base en una basta y poderosa maquinaria patrimonialista, así como el aparato corporativista del Estado. El partido utilizó los instrumentos citados para cooptar y canalizar las actividades de las Uniones sindicalistas y otros grupos económicos de interés. A principios de la década de los setentas, se tomaron medidas de liberalización política que abrieron las perspectivas del debate público, además de que se ampliaron grandes oportunidades para los partidos de oposición. El más importante de ellos fue el Partido Acción Nacional que el 2 de Julio del año 2000 alcanzó la primera magistratura en elecciones organizadas por un sistema electoral depurado. No obstante que se cuenta con instituciones políticas pluralistas- el congreso, los gobiernos estatales y municipales, el sistema judicial, y otras instituciones formales propias del sistema constitucional- hasta la década de los 80's y principios de los 90's jugaban un papel y/o rol insignificante. Es notable que en un continente caracterizado por golpes militaristas y democracias civiles inestables, estos arreglos hayan persistido por décadas. Sin embargo, importantes cambios sociales y políticos han creado mayores presiones para reformar o realizar ajustes políticos y económicos, de forma que la liberalización económica y la reforma política constituyen los principales retos en la década de los 90.

Dentro de los elementos o condiciones históricas, se encuentra el elemento económico, es decir, es imprescindible el desarrollo notable- precedido por un movimiento económico de relevancia- del sector económico privado nacional, que permita diferenciar claramente las funciones políticas, jurídicas y administrativas del Estado, de todas aquellas actividades económicas que pueda desplegar un sector nacional independiente. Esta separación evitará la propensión atávica tanto a los titulares de los órganos, como a todo el cuerpo de funcionarios, a un manejo *patrimonialista y clientelar* del poder.

Otra condición, de carácter político, se relaciona con una arena política dinámica, protagonizada por partidos políticos que proponen plataformas y programas de gobierno para alcanzar la titularidad de los órganos de poder y que, dada la apertura política para decidir sobre las opciones más convenientes, al mismo tiempo intercambian, alternan o comparten la titularidad de dichas instituciones.

Dentro de los elementos formales que nos permitirían hablar de la posible conformación de un sistema de carrera sería la presencia evidente de aspectos propios del sistema de carrera, tales como un reclutamiento abierto, principios de neutralidad política de los funcionarios, sistemas determinados de ascenso, garantías de certidumbre o estabilidad, sistemas de formación como principio de posibilidad de ascenso, eficacia y profesionalismo en el servicio público, entre otros.

Nuestro objetivo es que el lector no pierda de vista la anterior referencia al momento de revisar los intentos o *antecedentes* que a continuación citaremos, para que, independiente del que realicemos en esta investigación, el propio lector juzgue si se pueden, o no, considerar antecedentes del servicio civil.

2. Las normas e impulsos que han tenido como principal meta organizar a los funcionarios del Estado mexicano tienen lugar dentro de este siglo. Nos negamos a la aventura que implicaría afirmar que la mayoría, han sido *antecedentes formales* o directos del servicio civil en México, ya que existe una razón jurídica fundamental para negar que tales ordenamientos pueden ser considerados ordenamientos de sistemas de carrera. Esta consiste en que el principio básico sobre el cual están desarrolladas, no obstante que incluso en el título de la propia ley lleve la inscripción de servicio civil, es que son normas cuyo principio ordenador es el sistema de empleo, es decir, el sistema que rige las relaciones particulares de trabajo. Además de otra serie de carencias estructurales que deben ser sanadas para poderse denominar ordenamientos de carrera. Al respecto, en México, existen *dos posiciones principales*. “Un sector, considera que los derechos de los trabajadores del Estado son iguales que los de cualquier trabajador, [...]por lo que propone que haya uniformidad en las normas que regulan el trabajo, con independencia de quien sea el patrón y quien sea el trabajador, basándose en la concepción sociológica del trabajo. Su regulación debe ser unitaria y prevista en un solo cuerpo de leyes. [Otro sector], estima que el Estado no es un patrón común y corriente, ni una empresa mercantil, en principio, el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades, así como tampoco hay una

lucha de clases sociales entre éste (el Estado) llamado por algunos patrón y sus servidores.”¹⁷

En primer término enumeraremos algunos hechos y normas que algunos autores consideran antecedentes, para posteriormente continuar con nuestras observaciones y reflexiones al respecto:

1799 y 1801. En estas fechas se registra una disposición que pretendió contrarrestar la corrupción imperante dentro de la estructura de empleos en la época colonial. “Carlos IV dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos(leyes 2ª, 3ª, 9ª y 14ª del Título XXI, L, III, Novísima Recopilación). No obstante, ya en 1614, Felipe III condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo”¹⁸, lo que confirma la gran herencia de desarreglos y disfuncionalidades de las administraciones españolas.

22 de Octubre de 1814. Decreto Constitucional para la libertad de América mexicana, sancionado en Apatzingán. En su artículo 25 decía: “Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por sus servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables no

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano* Ed. Porrúa. México. 1995. Pág. 2 y 3.

¹⁸ *Ibidem*. Pág. 29

hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.”¹⁹ Con este ordenamiento se bosqueja tenuemente una norma cuyo objetivo fuera erradicar el criterio de la cuna de nacimiento como requisito o condición para obtener un cargo público, e imponer el mérito, el acceso equitativo y abierto a los cargos, decimos que es un bosquejo por que consideramos que la intención únicamente era la de borrar la práctica de los cargos hereditarios, sin mayor interés por construir una carrera en el sistema funcionarial.

En el artículo 159, del documento citado, “... se atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia, mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el congreso, según el caso.”²⁰ Pues bien, - aparte de ser un antecedente del juicio político -, tampoco en este caso encontramos una disposición que pretenda configurar un sistema de carrera, fue tan sólo un excelente instrumento autoritario de control sobre los funcionarios, no de gobernados a gobernantes, sino de arbitrariedad, ya que de acuerdo con el criterio de *sospechas vehementes de infidencia*, cualquiera podía ser separado de su cargo. A este aspecto debemos sumar que no existe una separación clara ni enunciativa entre los funcionarios de carrera y los funcionarios políticos o de nombramiento, lo cual hubiera sido un gran adelanto para la época.

¹⁹ Ibidem. Pág. 30.

²⁰ Idem.

La Constitución de 1824. Establece en su "Artículo 110. Son atribuciones del presidente de la República: F: III. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho. F. IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las Comisaría 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. FVII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes. F:XX. Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo."²¹

Consideramos que la fracción III, del artículo citado, contiene una disposición que garantiza, con todo el derecho, la libre conformación del gabinete político para removerlo y nombrarlo a discreción. Igual sucede con la fracción IV. Pero en la fracción XX se encuentra una cláusula que facilita la patrimonialización, el clientelismo y el *padrinazgo* político, todo, tendiente a reforzar en un futuro la estructura central del presidencialismo, ya que sobrepasa los límites propios de la investidura presidencial para erigirse en árbitro y juez de la función pública, sin considerar una mínima certeza

²¹ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano* Pág 30 y 31

o estabilidad del funcionario en función a ningún criterio; una vez más, omite establecer una separación entre los funcionarios de carrera y los funcionarios o personal político de la administración. Generaliza y sin más recurso que la *infracción de una orden o decreto* por parte del funcionario, éste puede ser separado de su cargo sin importar antigüedad, méritos, nivel, capacidad, profesionalidad, neutralidad, ni ningún otro elemento de consideración.

En 1828, se emite una circular con reglas para cubrir vacantes. También en este año se otorgó pensión a los trabajadores de la casa de moneda. En 1829, fue expedida una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional. En 1831, fueron dictadas dos leyes: una, sobre sueldos; la segunda, sobre viáticos a familias de diputados. En 1835, se dictó una ley sobre pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos. A primera vista estos ordenamientos no tienen relación alguna con el principio de carrera, y en efecto no la tienen, por lo que queremos demostrar que la mayoría de las regulaciones únicamente tenían por objeto ordenar la función pública, pero sin ningún criterio de evaluación, que permitiera dar una continuidad y avance a la sistematización de la estructura- continúa la carencia de principios como el reclutamiento abierto, ascenso por mérito, profesionalización -, su valor radica en las reivindicaciones de carácter material que a todo trabajador le corresponden, como un retiro digno y bien remunerado, días de descanso.

1835. Ley especial en la que se consagraba el sueldo del Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los secretarios del despacho, los consejeros, senadores y diputados. Nos parece notable que tal vez sin esa intención, se regule separadamente las retribuciones económicas a las que son acreedores funcionarios de carácter eminentemente político, que accedieron a cargos públicos, previa filiación política o ideológica, a través de elecciones federales, locales, o bien, por nombramiento directo.

En las bases constitucionales de 1836. Prevalece la garantía de gobernabilidad y seguridad política del presidente de la república para poder asignar libremente a los miembros de su gabinete. Artículo 15: Son prerrogativas del presidente de la república: F.IV. Nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente. A excepción de una muy escueta orden dada en 1848, para que la provisión de empleos preceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades, no existe ninguna mención relativa a garantizar la carrera de los funcionarios.

Constitución de 1857. Artículo 85. De las facultades y obligaciones del presidente de la república: F. II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda **y nombrar y remover libremente a los demás**

empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la constitución o en las Leyes. A pesar de la característica falta de claridad de algunos ordenamientos nacionales, como en este caso, se da una tenue separación entre los funcionarios políticos por nombramiento y el *nombramiento* de otro tipo de funcionarios regulados por otros ordenamientos, como lo son los miembros del cuerpo diplomático.

1917. El texto original de la Constitución de este año ni siquiera contempló la regulación entre el Estado y sus servidores. El artículo 123 facultó al congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados *para legislar en materia de trabajo*, sólo que mediante la reforma al artículo 73, fracción X, del D. O. de 6 de septiembre de 1929, reservó al Congreso de la unión la materia del trabajo ordinario. Posteriormente en 1920. Se intentó crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo sin resultado.

1923. Ley del servicio civil para el Estado de San Luis Potosí. Expedida por el entonces gobernador Rafael Nieto. *1

1931. Se aprueba la Ley Federal del Trabajo durante el mandato de Pascual Ortiz Rubio. Este ordenamiento no incluyó a los trabajadores al servicio del estado, pues ordenó en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por *leyes del servicio civil* que nunca se aprobaron. Por su parte, "... la jurisprudencia de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del Artículo 123 constitucional, ya que éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no ocurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen.”²² En este sentido, la ausencia de un poder judicial independiente y la falta de voluntad política para crear un sólido sistema de carrera en la función pública dieron por resultado tales disposiciones, que no sólo arrancaban de los derechos mínimos a que tiene cualquier humano, por el hecho de ser trabajador, sino que tampoco previó la proyección de un sistema de carrera.

1932. Se crea la Ley sobre responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios. *1

1934. Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del servicio civil, propuesto por Abelardo L. Rodríguez. Para el Doctor Miguel Acosta Romero “... éste fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. [...] Tuvo una vigencia de ocho meses.”²³

²² Ibidem. Pág 35.

²³ Ibidem. Págs 35.

1935. Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación que por encargo de Emilio Portes Gil elaborara Lucio Mendieta y Nuñez, director del Instituto de Estudios Sociales del PNR. En el también participaron el maestro Andrés Serra Rojas y Ernesto P. Uruchurtu, entre otros. Pero sólo quedo en proyecto que sirvió de base al estatuto de 1938.

1937. El general Lázaro Cárdenas envió el proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo, que no fue aprobado.

1938. Se expide el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, promulgado el 27 de Septiembre de 1938 y publicado en el D. O. de la federación el 5 de Diciembre de 1938. Dentro de los principales objetivos de este ordenamiento destaca: Definir al trabajador al servicio del estado como *toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido*, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Esta definición, como base de todo el sistema funcionarial, deja abierta la posibilidad del control de la administración, no solo central, sino de todos los poderes de la Unión, por parte del presidente de la República quien era el facultado para expedir tales nombramientos en las más diversas esferas del poder, ya sea judicial,

ejecutivo o legislativo, lo que nos puede dar una idea de la disposición jurídica y política de las instituciones para sobre- fortalecer la postura del presidente.

Consideramos que definir al trabajador al servicio del estado como toda persona que presta a los poderes, ya sea Legislativo, Ejecutivo o Judicial, un servicio, hubiera sido una forma práctica de sistematizar el concepto de funcionario para iniciar un sistema de servicio civil común a los tres principales poderes de la unión. Desgraciadamente solo fue una norma vacía de contenido, que sólo el consenso y el acuerdo de las partes que recibirían el impacto directo de tales disposiciones hubieran podido dotarles.

El único requisito para acceder a un puesto o cargo dentro del complejo de instituciones que integraban los poderes de la Unión era ser nombrado, sin la comprobación previa de capacidades necesarias, ni una mínima formación requerida por lo menos para iniciarse en el desempeño de la función, no aparece la asignación de un grado al que correspondieran una serie de empleos. Tampoco destaca un principio de neutralidad política para controlar las posibles desviaciones tanto de criterios como de recursos a favor de algún partido, ya en época electoral o no. Finalmente, y para complicar más la situación, se dividieron a los trabajadores entre los de base y los de confianza.

1941. Se expide un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. *1

1957. Ley de estímulos y recompensas a los funcionarios y empleados de la Federación. *1

1960. Se adiciona un apartado B., al artículo 123, mediante reforma publicada el 5 de diciembre de 1960, durante la presidencia de Adolfo López Mateos. Da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los poderes de la Unión y sus trabajadores. No podemos afirmar que tal creación fuera un adelanto, ya que al seguir la práctica del *reglamentismo* por imposición tan acendrada en la administración y sin ningún acuerdo que pretendiera la unificación de criterios jurídicos políticos que diera unidad a las diversas estructuras, solo se dio pauta a una *laberintica* producción de estatutos particulares de trabajadores. Consideramos que de dicha reforma son rescatables los principios de estabilidad, las bases de promoción y ascenso, pero no hace referencia al reclutamiento abierto, a la neutralidad política, a la eficacia y pericia de funcionarios cercanos a los Secretarios de Estado sin importar su filiación política, entre otros aspectos.

1963. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123, promulgada el 27 de diciembre, abrogó el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la unión. Hasta 1987 esta Ley ha recibido 17 reformas.

1975. Ley de Estímulos y Recompensas Civiles. *1

1979. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados. *1

1983. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A partir de este año se formulan importantes acciones relacionadas con la función pública. *1

Reformas del 28 de Diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública.²⁴ *1

1994. El Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, en su capítulo 3, apartado 3.9, titulado *Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública*, establece los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública para el mismo periodo.

Los *antecedentes* así (*1) señalados por Guillermo Haro Belchez fueron considerados al seguir un criterio de empleo de la función pública.

Desde el punto de vista oficial los esfuerzos por *contemporizar* o *modernizar* el sistema funcionarial central comprende siete periodos principales. Dentro de los cuales destacan los siguientes aspectos:

²⁴ Todas las referencias (*1), en Haro Belchez, Guillermo. *Propuestas para el establecimiento de un sistema de profesionalización y de servicio civil de carrera en la áreas de control y evaluación de la gestión pública*. Revista Control Gubernamental. SECODAM. 1995. Págs 68, 69 y 70.

1er período. 1952 – 1958. Se acelera la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional. Vincula objetivos de la administración con la inversión pública. En 1954 se crea la comisión nacional de inversiones para buscar una mejor coordinación para ordenar las inversiones públicas en áreas de atención social prioritaria.

En este periodo el sistema de reclutamiento político administrativo goza no sólo de reputación, sino que es funcional. El sistema patrimonialista de administración del Estado también se encuentra en su apogeo, no existe una división clara entre los asuntos políticos, administrativos, económicos y productivos del Estado.

2º periodo 1958- 1964. El objetivo económico fue el desarrollo con estabilidad monetaria, para lo que fue importante la administración pública. En 1958 se expide la ley de Secretarías y departamentos de Estado. En la que se establece la Secretaría de la Presidencia, que asume funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración, que tenía a su cargo la comisión de Inversiones. En 1962 se estableció la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social, cuyo objetivo central sería la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

Observación: La organización funcional se estructura en torno a necesidades de carácter económico. Con el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia y la creación de la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, se institucionaliza la centralización del poder político y sobre el complejo funcional, con el establecimiento de la citada Secretaría, asume funciones de planeación, coordinación y vigilancia sobre el gasto, se otorgan facultades ilimitadas no solo para diseñar y *reclutar* personal con el perfil más acorde a los intereses, sino que también se encuentra a merced la apertura o cancelación de puestos.

3er Periodo. 1964- 1970. La administración encabezada por economistas atribuye las disfunciones y desorganización administrativa a la agotada intervención económica del Estado.

Por lo anterior, en 1965, *en el seno de la Secretaría de la Presidencia*, se constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP). Que tuvo por objetivo diagnosticar los órganos de gobierno para mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento.

La Comisión de Administración Pública creada en este año, nace contaminada de origen, no sólo por la falta de autonomía necesaria para realizar una evaluación objetiva de la situación que guardaba en ese momento la estructura funcional, también carece de una perspectiva incluyente que le permitiera construir un sistema de consenso.

4º Periodo 1970- 1976. Se subscriben las bases del Programa de reforma Administrativa del ejecutivo Federal para 1971- 1976. Para lo que el CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos y se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las comisiones internas de Administración, Auxiliadas por las Unidades de organización y Métodos (UOM), y con la asesoría de Unidades de Planeación (UP). Con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar cada dependencia y entidad las reformas a efectuar en función de sus programas, metas y objetivos específicos. Consideramos que este fue un esfuerzo loable pero faltaron elementos de coordinación y unificación de criterios que dieran solidez al proyecto. También surgieron conflictos por la superposición de acciones y la duplicación de funciones, derivados de las dimensiones del aparato burocrático que se conformó y que se acentuó con un gran número de entidades paraestatales, todas dependientes en forma directa del Titular del Ejecutivo Federal.

Son relevantes los intentos por evaluar los programas de actualización propuestos con anterioridad. En especial destaca la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos, ya que de haber existido voluntad política real, la coordinación de trabajos asumida por esta Dirección a través de las diferentes secretarías de Estado hubiera sentado los criterios básicos de cimentación del principio de carrera.

Hasta este periodo los hechos hablan por sí mismos, el sistema de reclutamiento político administrativo funcionó de manera práctica, en primer lugar, al dotar de estabilidad política y económica al sistema, y por otro un sistema de reclutamiento autoritario de la estructura y de los propios cuadros elites, así las cosas no era prioritario crear un sistema de carrera con un reclutamiento abierto en la base, las necesidades políticas requerían de programas de asistencia y obra pública que beneficiara electoralmente al régimen. La creación de comisiones, la forma en que se estructuraron los recursos materiales y humanos permitió que estos fueran dirigidos en la dirección y conveniencia de los programas y planes del titular del ejecutivo federal en turno.

5º Periodo. 1976- 1982. La reforma administrativa entra en su etapa de mayor auge. Esta transformación exigía contar con los instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos diversos:

- A. "Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas.
- B. "Evitar duplicaciones.
- C. "Regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista del derecho administrativo.

- D. "Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones.
- E. "Instituir que el gasto público se presupuestara con base en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados.
- F. "Establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática."²⁵

Para llevar a cabo tales objetivos, se implementaron las siguientes acciones:

1976. Se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo valor principal residió en la integración de normas aplicables tanto a la administración pública centralizada como a la paraestatal, en un solo documento jurídico. [Desde el punto de vista económico] se promulgaron otros documentos de gran alcance, [que coadyuvaron a la reforma administrativa], es decir, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal; Ley General de Deuda pública; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; y de Obra Pública.

Se realizó la *sectorización* de las entidades paraestatales, consistió en la

²⁵ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995- 2000. Unidad de desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Poder Ejecutivo Federal. México. Mayo 1996.

asignación de la responsabilidad sectorial, a ciertas dependencias, para encargarse de la planeación y conducción de las políticas de las entidades paraestatales con funciones afines.

1976. Se creó la secretaría de Programación y Presupuesto, como responsable de *institucionalizar* las prácticas de planeación, programación y presupuestación, para vincular las decisiones de acción con las de gasto, asumiendo entre otras, las funciones de la Secretaría de la presidencia a la que sustituyó. Como resultado de esta medida, se implantó en toda la Administración Pública Federal la metodología de *presupuesto por programas*, y se orientó la planeación nacional, sectorial y regional.

1977. Se establecieron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), como medio para fortalecer la relación entre la federación y los gobiernos estatales en aspectos de planeación, programación y presupuestación.

1980- 1982. Se formuló el Plan Global de Desarrollo para éste periodo, con el cual se pretendió lograr mayor congruencia posible entre éste y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.

1981. Los Comités Promotores del Desarrollo Económico son sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), cuya función fundamental fue vincular la planeación estatal con la nacional, considerando programas y acciones regionales tales como las del programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

1982. **Para evitar al inicio de cada sexenio desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, el Ejecutivo Federal dio una respuesta institucional, [al establecer] un mecanismo de reubicación interna y de reasignación intersectorial,** cuya implementación se encomendó a las oficinas mayores en lo interno de cada dependencia, y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global, ésta Comisión fue creada en el año citado y modificada en 1976, por acuerdo presidencial, con el fin de perfeccionar su funcionamiento.

El Sistema nacional de Coordinación Fiscal fue el resultado de diversos convenios realizados entre la Federación y los estados en un intento por homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio. El esquema de distribución de las participaciones fue uno de los grandes avances de la Ley de Coordinación fiscal de 1979. De los tres fondos que acumulaban las cantidades asignables: el Fondo Financiero Complementario, el Fondo

General de participaciones, y el Fondo de Fomento Municipal, han permanecido únicamente los dos últimos.

Como mencionamos en el primer capítulo México cuenta con uno de los más débiles sistemas recaudatorios del mundo, por lo que fortalecer la recaudación fiscal representó un reconocimiento de las implicaciones que el sistema económico tiene para la estructura funcional. Lo que se olvidó es que no es a través del acoso fiscal como puede ser eficaz el sistema recaudatorio, recordemos que una de las principales causas es la pésima imagen que tiene la ciudadanía de las instituciones gubernamentales, la deslegitimación, por lo que en este periodo no solo se descuidaron las reformas de carácter jurídico político de la administración, al implementar los principios de equidad de acceso o reclutamiento abierto, el principio de neutralidad política y profesionalismo de los funcionarios, lo que hubiera dado altos réditos de credibilidad al sistema administrativo y político del estado. También se descuid  el ámbito social o humanitario del problema, al no tomar en cuenta a los diferentes sectores impactados por tales medidas- funcionarios, autoridades, sindicatos -, los consensos hubieran dado proyección y estabilidad, además de la credibilidad necesaria. Pero se escogió la ruta fácil de la imposición, con las respectivas consecuencias fiscales no solo para los ciudadanos, para el estado y para las familias de los funcionarios que dependen del salario de éstos, por lo que la *corrupción*, el *clientelismo* y el *padrinazgo* se ven muy favorecidos.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sustituyó a la Secretaría de la Presidencia, se consolida el control, sin mecanismos de responsabilidad al electorado, sobre el gasto relativo a la estructura. En el caso británico el excesivo control por parte de la oficina de hacienda a creado tensiones considerables hacia dentro del sistema funcional británico. En nuestro caso las tensiones no se han canalizado a través de la secretaria de hacienda, quien es la que realmente mantiene el control sobre los puestos y plazas. Los conflictos se han politizado al utilizar los sindicatos respectivos de cada secretaría como instrumentos de presión al titular de la Secretaría en turno.

6º Periodo. 1982- 1988. Como producto o consecuencia de la difícil situación económica y financiera, se produjo una pronunciada contracción en el gasto gubernamental con la consecuente reducción de las estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato gubernamental, más orientadas a la regulación y control, retirándose drásticamente y de manera sustancial de las actividades industriales y comerciales a través de un **importante proceso de privatización** de las empresas públicas, el cual se profundizó a principios de los años noventa y se constituyó en uno de los pilares para conceder mayor margen de acción a los diversos sectores de la sociedad en el desarrollo del país. La privatización contribuyó al mejoramiento de las finanzas públicas, mermadas por la carga onerosa de la deuda y por la imposibilidad de continuar recurriendo al crédito externo en montos importantes. Todos estos

planteamientos se elaboraron sobre la plataforma electoral de "... la renovación moral", la austeridad y la reforma administrativa, y que como planes de acción se verificaron las siguientes:

1983. Se llevaron a cabo reformas a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entraron en vigor el 1º de enero de 1983. Tan solo "*sienta las bases*" para un proceso de reestructuración, sobre las siguientes líneas: A. Integrar y efficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, y así vigilar el funcionamiento y operación de las unidades de control con que se contaba. B. *Establecer* un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, se capacite, estimule, premie o sancione al personal al servicio del estado. C. Dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados. D. Reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros.

Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988. Su principal postulado fue la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo como una relación política económica y social que implicaba la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional. Lo que dio lugar a las reformas del artículo 115 constitucional; y la creación de los Convenios de Desarrollo Social, que sustituyeron a los Convenios Unicos de Desarrollo.

1982. La necesidad de garantizar una administración más honesta y transparente en su actuar, así como sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, dieron lugar a fines de 1982 a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). Cuyas facultades normativas se pueden resumir en el control e inspección del gasto público federal y su congruencia presupuestal, así como las de control e inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal, así como las de control de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, y del registro de sus declaraciones de bienes patrimoniales. Destacó la creación, organización, instrumentación y seguimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública. No se puede negar que la actividad de la Secogef tuvo sus principales aciertos en materia de simplificación de la gestión gubernamental.

1985. Se puso en marcha el programa de Simplificación de la Administración pública Federal, cuyo objetivo fue reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos.

1986. Continúan las privatizaciones. Entra en vigor la Ley federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso una mayor autonomía de gestión para dichas entidades, a cambio de compromisos claros para evaluar su desempeño.

En éste periodo se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de la Secretaría de programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio civil.

Esta última comisión, se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de dicha administración, la promoción de mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo de personal.

Desde el punto de vista gubernamental las reformas emprendidas en éste periodo obtuvieron resultados positivos, por un lado, ya que se registró el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, planificación y control de la acción gubernamental, la descentralización de la gestión. Por otro, disminuyó el gasto social del gobierno, aplicación de restricciones a los

subsidios y cancelación de diversos programas que se consideraron no prioritarios o estratégicos.

7º Periodo. 1988- 1994. Se reconoce el orden social cada vez más plural, en un contexto de cambios en el orden económico nacional e internacional, así como en el ámbito social, por lo que, desde la perspectiva oficial, se abren espacios a la participación de la sociedad organizada en aspectos anteriormente reservados exclusivamente al Estado. Ante este panorama surgen programas con amplia participación ciudadana y órganos autónomos a los poderes, tales como:

El Programa de Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvante de la autoridad en la vigilancia de programas sociales.

Para fortalecer el ejercicio profesional de la política monetaria nacional, se determinó la autonomía del Banco de México respecto del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de las modificaciones a las leyes electorales se creó el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. También se creó la comisión nacional de Derechos Humanos, para fortalecer la protección de los derechos básicos de los individuos. Al modificar el artículo 27 Constitucional se contribuyó a la impartición de justicia en materia agraria, se crearon la procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario.

1992. Mediante decreto publicado el 21 de Julio de 1992, se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, y dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, así como mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.

Programa Nacional para la Modernización de la empresa Pública 1990-1994. Objetivo: ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. Se establecen índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, así como la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de tales empresas. Los alcances de estos programas fueron limitados, dada la concurrencia de otros ordenamientos de carácter presupuestal, que impidieron dar real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades.

Hasta marzo de 1999 dentro de la Subsecretaría de Egresos, perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tiene registrada la existencia de la Unidad de Servicio Civil, cuyos principales objetivos son:

1. Establecer normas, políticas y procedimientos administrativos, en materia de seguridad social, civil y militar, a fin de cumplir y hacer cumplir las leyes en la

materia; así como asegurar el acceso a las prestaciones y servicios a que tienen derecho los servidores públicos, de acuerdo con los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y coordinar la operación del Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC).

2. Registrar, analizar, controlar y dictaminar las medidas salariales de carácter general y específico que emita el Ejecutivo Federal aplicadas a las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal y, con ello, formular el proyecto de presupuesto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
3. Dictaminar y registrar conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal dentro de un marco de eficiencia y productividad.
4. Establecer normas, lineamientos, metodologías, sistemas y procedimientos, a fin de ejercer el control y lograr la eficiencia y optimización de los recursos presupuestales destinados a servicios personales.
5. Planear, dirigir y coordinar los programas y las acciones que permitan realizar el proceso de motivación, reconocimiento, capacitación, actualización, productividad, desarrollo y optimización de los recursos humanos del Gobierno

Federal, a través del diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera.

6. Emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos y tabuladores de sueldos, a fin de promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento que permitan la continuidad de los objetivos y metas del Gobierno Federal [en turno].
7. Definir la normatividad que en materia de registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales deben observar las dependencias y entidades de la Administración pública Federal.
8. Determinar las políticas generales relacionadas con el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo y prestaciones de las dependencias y entidades paraestatales cuyas relaciones laborales se encuentren reguladas por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria.
9. Planear, elaborar, dirigir y dar seguimiento a las acciones que permitan establecer normas, lineamientos metodologías y procedimientos en materia de administración de personal del Sistema General de Administración de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

10. Establecer programas de modernización administrativa en materia de organización, administración y desarrollo de personal.

11. Diseñar, instrumentar y operar los planes, programas y acciones tendientes a desarrollar y controlar los sistemas automatizados de información; establecer los procedimientos manuales y mecanizados a través de la automatización integral del anteproyecto del Presupuesto de Servicios Personales del Gobierno Federal y sistemas relacionados con el personal Federal de las áreas sustantivas de la Unidad de Servicio Civil y su vinculación con las dependencias del Sector Público.

Los reglamentos, acuerdos, comisiones y demás acciones comprendidas en el trayecto de 1982 al 2000, no tuvieron otro objetivo que el de preservar e institucionalizar las prácticas patrimonialistas de la administración y del poder a través de mecanismos jurídicos eficaces. En otras palabras, ante la carente exigencia de instaurar un sistema de carrera que hiciera frente a una dinámica arena política, sólo fue suficiente organizar correctamente el conglomerado de funcionarios, mas o menos atendiendo ciertos requerimientos, para la ciudadanía: dar apariencia de honestidad, de moralidad, a través del discurso de la simplificación administrativa y la renovación moral; para los trabajadores y funcionarios, ciertas concesiones: estabilidad, pensiones, *ascensos*. Nunca se buscó implantar verdaderamente un sistema de carrera, se organizó al sistema de funcionarios, pero nunca se trato de legitimar el poder a través de la restauración de las instituciones. También durante éste periodo se reafirmó la

conformación de las estructuras de forma tal que se consolida el control y apoyo político en torno del Ejecutivo Federal, como lo demuestra la creación de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio civil, que a pesar de ser intentos serios por analizar la posibilidad de implantar el sistema de carrera en México, no se concretó el proyecto. Queremos subrayar que la falta de legitimación jurídica y política del equipo gobernante en turno, así como las deficiencias en la gestión pública que se han traducido en ineficacia y corrupción, han querido ser saneadas y/o erradicadas, a través de la acentuación exacerbada de ordenamientos de carácter disciplinario, que contienen sanciones de corte *cuasi-penal*. No descartamos la importancia de un órgano como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo que sustituyó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que el orden patrimonial de los servidores públicos debe ser revisado constantemente, pero consideramos que tales ordenamientos deben ser complementarios, no deben ser los criterios que dirijan el funcionamiento de la estructura funcional, por que estaríamos ante un sistema de sanción y/o penalización funcional, muy lejos de la conformación de un sistema de carrera. La privatización de empresas públicas parece ser el inicio de una verdadera intención, por parte del Estado, de separar los asuntos de carácter político, los aspectos administrativos, de los asuntos meramente de orden productivo, con la intención de promover desarrollo económico para el Estado. Una vez más afirmamos que solo parece, porque los alcances económicos de tales acciones no han tenido mayor relevancia para elevar la capacidad adquisitiva del salario de la mayoría de los

funcionarios, que en dado caso redundaría en una disminución importante de la corrupción en diversos ámbitos de la gestión pública.

Cabe mencionar que no obstante durante el periodo, 1988- 1994, se registraron importantes avances en lo que a instauración del principio de carrera se refiere en algunas áreas, ya que en importantes órganos que requerían de credibilidad y legitimación política, que sólo un sistema de carrera les podía otorgar - estructurado conforme al principio de reclutamiento abierto, estabilidad, profesionalización y neutralidad política- se sentaron las bases para configurar el sistema de carrera, al realizar algunas reformas al Instituto Federal Electoral y otorgar autonomía plena al Banco de México de acuerdo con necesidades y perspectivas particulares de lo que sus respectivas funciones requerían para el país. Independientemente de las reservas que pueda tener el lector en cuanto a lo que declaró el político que a continuación citaremos, para nuestra investigación son definitivos sus puntos de vista, en virtud de que la perspectiva mostrada a través de ellos es muy clara, objetiva, pero sobre todo muestran con toda puntualidad dos aspectos que dan un perfil muy particular tanto al sistema político mexicano y a la estructura funcional o *burocrática* que lo conforma, por otro lado, confirma las conclusiones de las investigaciones hechas por Peter H. Smith y Roderic Ai Camp, respecto a la funcionalidad que tuvo por décadas el reclutamiento político a través de la estructura funcional, con base en criterios determinados por la propia elite gobernante. Un hecho que indiscutiblemente marcó y marcará la pauta, de forma periódica, la vida funcional en México, es el cambio del titular del ejecutivo en turno ya que ante cada cambio se consideran a los Secretarios

de despacho: "... hay titulares de un despacho que permanecen en él los seis años de la administración, y a veces incluso más tiempo, sin acceder a una precandidatura, y otros que no duran un año o dos y resultan candidatos. **Lo que eso refleja son las intensas luchas, una contienda permanente** y no sólo necesariamente personal por el poder, sino una lucha de los distintos intereses que hay alrededor del ejercicio del poder; esto significa que éstos intereses están promoviendo sus concepciones y **defendiendo sus áreas burocráticas, las que consideran casi como reservadas.** En esta batalla tremenda es muy difícil pensar que cualquier mexicano que acceda a la responsabilidad de secretario del despacho al inicio de la administración esté en esa misma posición al final o a la mitad del sexenio"²⁶. La primera reflexión que se desprende es que no fue necesaria la evolución de partidos de oposición para establecer un sistema de carrera en la función pública federal, estatal y municipal, ya que las luchas internas que prevalecieron, y por tanto, la eminente partidización en torno de individuos de un mismo partido, durante décadas ha provocado cambios masivos e innecesarios de funcionarios experimentados en todos los estratos y escalas, práctica común como parte del sentido y criterio patrimonialista con el que la administración fue gestionada.

Por otro lado, concretar el estudio jurídico únicamente a reglamentos, estatutos u otro tipo de ordenamientos, nos llevaría a elaborar un análisis obsoleto más de los que continuamente se producen, al no tomar en cuenta estas realidades. Situaciones de

²⁶ Carlos Salinas de Gortari, expresidente de México en entrevista con Jorge Castañeda, en su libro *La Herencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial* Ed. Alfaguara. 1ª edición Abril. México. 1999. Pág.239.

facto como la que el mismo expresidente declara: a propósito de la crisis política que se vivió en 1940, en la que “.. se dio uno de los desgarramientos más riesgosos para el propio partido(el PRI), **la responsabilidad principal del Presidente de la República era garantizar la cohesión interna y ejercer un liderazgo capaz de sobreponerse a los intereses particulares y de grupo [...]Alcanzar el objetivo de la cohesión suponía que la fórmula no fuera el resultado de una imposición.**”²⁷ La arena política nacional hacía necesaria la creación de líneas políticas que dieran soporte, fortaleza y gobernabilidad al presidente en turno, para lo que era necesaria la forma de reclutamiento político que imperó en México por décadas, a través de canales que, como el Dr. Serna de la Garza afirma, finalmente trazarán un “... sistema de lealtades cuyas líneas van a dar a la cima del poder estatal, es decir, al Presidente de la República.”²⁸

4.3 Perspectiva del principio de carrera en México.

Los arreglos institucionales dispuestos por la Constitución de 1917 funcionaron eficientemente durante décadas, arreglos entre los que se incluye la forma en que está estructurado el sistema funcional de los poderes de la Unión, desde el reclutamiento hasta la separación. Pero luego de evaluar la funcionalidad de tales instituciones ante un panorama, en el que se constata la presencia de mayorías congresuales, de

²⁷ Ibidem. Pág. 235.

²⁸ Serna de la Garza, José María *El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado* En Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. Julio- Agosto. 1995. Núm. 534-535. México. Pág.57.

Gobernadores y de alcaldes de diversos partidos, en los estados, y la nueva configuración del congreso de la Unión, particularmente la Cámara de Diputados, implican necesariamente nuevas formas de relación institucional. En otras palabras, los cambios provocados por la evolución política de la sociedad, nos obliga a reestructurar las instituciones.

Para el Dr. Diego Valadés hablar de servicio civil en el entramado gubernamental, implica neutralidad política, ya que "... la neutralidad administrativa es una garantía para la democracia".²⁹ A partir de la aplicación de tal principio el aparato administrativo se convierte en un eficaz promotor de las políticas gubernamentales basadas en decisiones políticas. El maestro Valadés, luego de examinar la situación en México, concluye que el criterio de *lealtad personal* para realizar los reclutamientos, ascensos y separaciones de funcionarios dentro de la estructura es un factor que limita la acción democrática de las instituciones. Puesto que violenta la voluntad soberana que se manifestó a través de la confianza depositada en un gobierno, a través del voto.

Un examen general de las acciones gubernamentales expuestas en el apartado anterior, en palabras de Diego Valadés, puede resumirse en que: "... la característica dominante del servicio civil en México denota dispersión de esfuerzos, carencia de sistemas de evaluación [basta comparar la amplia y productiva labor de las comisiones inglesas y norteamericanas erigidas para evaluar el estado de sus estructuras y, en su caso, proponer nuevas vertientes de acción], niveles jerárquicos bajos, y disparidades

en los objetivos alcanzados. [...]Una buena parte de lo conseguido ha sido el resultado de presiones y negociaciones laborales, más que de una estrategia del Estado.”³⁰

Como lo hemos mencionado en diferentes puntos de nuestra investigación, a partir del análisis que en su obra *El Control del Poder* realiza nuestro destacado constitucionalista, respecto de la necesidad de racionalizar o controlar la propensión atávica, que tiene todo aquel que ejerce el poder, para disponer patrimonialmente del mismo, ya que de no regular dicha actividad política, en virtud de que una parte de la lucha por el poder se materializa en la disposición de los cargos, es decir, el motín político, como forma de *gestionar* la administración se vuelve no solo costumbre, sino una práctica institucionalizada. Por estas razones “... [profesionalizar] la administración forma parte de la racionalización del ejercicio del poder. Equivale a limitar una parte bastante prosaica del apetito por el poder, de suerte que la lucha política no se contamine por un simple afán de subsistencia laboral. [Además] la falta de administradores profesionales favorece a pequeños cacicazgos, acompañados de elevados índices de corrupción.”³¹

Uno de los primeros impactos o consecuencias de la instauración del principio de carrera en México es “... que sufriría alteraciones el sistema de lealtades cuyas líneas apuntan todas hacia el presidente de la República. [...]Afectaría de manera directa él

²⁹ Valadés, Diego. *Todo cambio es constancia (apuntes para una reforma institucional)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Pág. 30

³⁰ Idem.

³¹ Ibidem. Pág 31.

presidencialismo pues se reducirían las posibilidades de que el jefe del Poder Ejecutivo genere apoyos políticos por medio de sus facultades discrecionales de nombramiento y promoción de funcionarios³² De otra forma, es decir, "... de no producirse un cambio en esta dirección, los vicios que han afectado al sistema político mexicano se proyectarán hacia el futuro, afectando también a las nuevas formaciones que intervengan en los procesos políticos."³³ Estos puntos de vista se refuerzan con la tan ansiada y multicitada gobernabilidad que necesita el país, en virtud de que no pueden continuar prevaleciendo, áreas burocráticas que se consideren como reservadas a ciertos o determinados grupos de poder y que finalmente la estructura de funcionarios se convierta en la arena política más efectiva, incluso que los partidos políticos. Coincidimos en que los compromisos burocráticos han enturbiado "... la vida política en un doble sentido:

[primero], durante la fase de lucha para acceder al poder, para muchos agentes políticos las expectativas personales de acomodamiento pueden superar el sentido real de sus compromisos programáticos comunitarios.

[segundo], durante el desempeño de las responsabilidades atribuidas, el desplazamiento de quienes salen y la inexperiencia de quienes entran, generan espacios de ineficiencia en perjuicio de la función y por ende del administrado.[En conclusión], en tanto que la administración pública sea considerada, en su práctica totalidad, como parte del espacio político por el

³² Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado*. Pág 59.

que se contiene, el umbral de los intereses políticos se mantendrá en niveles de mediocridad y seguirá siendo un incentivo más para la *corrupción*." 34

Podemos desprender del análisis hecho por el doctor Valadés que la falta de estructuración de un sistema de carrera no solo es positivo para los apoyos políticos requeridos por el presidente de la República en un sistema político autoritario, sino que estos beneficios políticos son inversamente proporcionales a los daños, no solo institucionales que se reciben a través de la infiltración de la corrupción, sino también aquellos perjuicios graves que el conjunto de gobernados recibe por la ineficacia.

No se trata de desarticular los instrumentos y posibilidades de maniobra con que cuenta un presidente de la República. Se trata de que el titular del Ejecutivo federal "... tenga gran fuerza institucional y menos personal[, es decir robustecer el poder institucional del presidente, que consiste en] las instituciones políticas mismas, en la forma en que éstas funcionan y guardan correspondencia entre sí, independientemente de los lazos e intereses personales de los individuos que operan dentro de ellas".³⁵

En apartados anteriores estudiamos la importancia que juega el principio de neutralidad política del funcionario, independientemente de las tensiones a que se haya sujeto tal principio en su aplicabilidad, sobre todo en virtud de que cada partido o grupo político

³³ Valadés, Diego. *Todo cambio es constancia Apuntes para una reforma institucional*. Pág. 31.

³⁴ Idem.

³⁵ Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado*. Pág. 59.

que asciende al poder tiene sus propias perspectivas y necesidades respecto de lo que plantean sus políticas propuestas en campaña. Al respecto la neutralidad política en México supondría varias ventajas políticas de acuerdo con la ponencia del Doctor Diego Valadés:

“Reduce la perspectiva patrimonialista de los cargos públicos.

Garantiza a los partidos que acceden al poder la capacidad de operar con cuerpos experimentados que ofrecen mínimos de resistencia a la implantación de decisiones políticas nuevas.

Permite que el electorado tome sus decisiones sin el condicionamiento de que un cambio en la titularidad del gobierno puede tener implicaciones negativas en la continuidad y en la calidad de los servicios.”³⁶

Otra ventaja del poder institucional del Presidente de la República, es que de sujetarse a dicha institucionalidad, es decir “... a reglas institucionales predeterminadas implicaría en sí un principio de acotamiento del poder de aquel. [Por lo tanto] la implantación de un servicio civil de carrera en México podría fortalecer las capacidades de la administración pública como un todo. Sin embargo, no debe pensarse que con esta medida sería suficiente. El fortalecimiento de la burocracia cuando no va acompañado de la creación de controles sociales y políticos sobre ella, puede dar lugar a una

³⁶Valadés, Diego. *Todo cambio es constancia. (apuntes para una reforma institucional)*. Pág. 31.

gestión opresora.³⁷ De ahí la importancia de que el electorado revise, a través de elecciones periódicas libres, la actuación del gobierno electo. De esto podemos deducir otra *propiedad benéfica* de la neutralidad política de la estructura funcional, que consiste en que al ser la estructura un instrumento eficiente, los resultados de las políticas se deberán precisamente a la autoría de quienes las diseñaron, no a las disfunciones y degeneraciones prevalecientes en una partidizada estructura funcional.³⁸

³⁷Serna de la Garza, José María *El servicio civil de carrera un elemento de la posible reforma del Estado*. Pág 60.

³⁸ Algunos estudios sobre el servicio civil en México. No queremos dejar de mencionar que al realizar nuestra investigación, en lo que al caso mexicano se refiere, encontramos una serie de publicaciones y artículos de interés para nuestro tema, pero que solo contribuyeron a formular algunos criterios, y que por honestidad intelectual es necesario hacer la referencia pertinente, además de que forman parte del acervo documental de este trabajo de tesis. Entre ellos destacan : Burocracia Improvisada. Gestión Pública sin Arbitranedades. De Miguel González Avelar. En Excélsior del 11 de Diciembre de 1995, La Modernización Administrativa en México. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. 1995, en el cual María del Carmen Pardo llega a interesantes conclusiones respecto de la Administración en México: "... utilizar la modernización administrativa como criterio con objeto de entender los cambios fue útil para encontrar la diferencia entre aquella época en que el desarrollo económico y la estabilidad política absorbieron la energía y la imaginación de los gobernantes (la transformación del aparato administrativo entre 1940 y 1960 no se hizo, de ninguna manera con criterio de racionalidad administrativa) y el crecimiento del aparato administrativo a partir de los años sesenta, resultado de la activa intervención del estado en distintos campos y áreas. Los gobiernos empezaron entonces a tomar en cuenta algunos criterios de modernización administrativa: normatividad, programación, planeación y coordinación. Dos fueron las preocupaciones esenciales: primero, controlar al sector paraestatal, que crecía sin control; segundo, vigilar la utilización de los recursos presupuestales. [...] Durante el auge petrolero coincidió la bonanza económica con la idea de modernización administrativa; (pero las acciones emprendidas se vieron) pervertidas por que la modernización fue incluida en proyectos políticos; por otro lado, los programas de reforma tuvieron apoyo político y recursos generosos, pero no el tiempo necesario para que se reflejaran los resultados. Modernización significó incorporar nuevos códigos de comunicación que sólo podían des cifrar generaciones formadas dentro de conocimientos y técnicas de vanguardia administrativa. (Lo que provocó el desplazamiento) de la estructura de partido en el poder por el órgano ejecutivo de gobierno y su burocracia. (Hasta alcanzar una importancia que finalmente no fue tan benéfica como se esperaba) ya que ésta entró en serios conflictos al tratar de imponer su influencia en cuestiones que se consideraban prioritarias (hasta que aparecieron) diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer puntos de vista y opiniones particulares. Ese conflicto quedó de manifiesto cuando (en la década 80- 90) no hubo acuerdo para incorporar la modernización administrativa como recurso autónomo y de utilidad en el proyecto gubernamental. En 1982 apareció de manera clara [...] la necesidad de establecer el servicio civil de carrera, que permitiera a la administración tener autonomía respecto del proyecto político, así como la evaluación de programas gubernamentales. Todo esto fue imposible y, frente a los problemas de la crisis económica, la modernización administrativa volvió a quedar diluida y subordinada a las urgencias del momento. [...] Dentro de las prioridades del gobierno salinista, urgido para dar solución a graves problemas de la crisis económica, no estuvo nunca incluida la modernización administrativa ni mucho menos a diferencia de su antecesor- en su plan de gobierno [...] En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios que se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a

fortalecerse."Páginas 145- 148. También destaca el artículo publicado el 3 de Agosto de 1998, en la revista "EPOCA", por Ricardo Raphael de la Madrid, quien también coincide en que "... el problema central es que en la administración pública federal, más que la experiencia o el conocimiento, hasta hoy se ha premiado la lealtad y la sumisión al jefe inmediato."; Otro artículo relacionado se publicó en el diario "El Financiero", el día lunes 10 de Junio de 1996, cuyo autor Luis Carlos Ugalde subraya que la razón por la cual la burocracia federal [ha sido] el principal reclutador de dirigentes políticos en México se debe a: "... la debilidad del poder legislativo[el cual] no ha sido un espacio propio y vigoroso de ascenso político, sino sólo un escalón intermedio para volver a ser funcionario público o para obtener otra candidatura de elección popular, los legisladores desempeñan sus funciones con la mira siempre en la siguiente posición política. Por ello los diputados del PRI prestan tanta atención a las preferencias del presidente de la república y de los secretarios de Estado, quienes sí pueden ofrecer espacios de más poder y de más proyección política " A este respecto cabe aclarar que la eminente aprobación de la carrera parlamentaria, surgirá como nueva posibilidad de desarrollo profesional del trabajo legislativo y como otra forma de control del poder ejecutivo, además de las rentabilidad que se obtiene por parte de la soberanía. Finalmente el mismo autor aclara que "... para un burócrata mexicano la especialización no paga, por que sabe que cualquier eventualidad lo puede desplazar y enviar a un área de trabajo totalmente diferente. También sabe que su ascenso no depende de sus conocimientos particulares sobre alguna materia, sino de su flexibilidad para adaptarse a la tarea que le sea encomendada."

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para la consecución de los fines del Estado democrático contemporáneo se requiere de una estructura o cuerpo básico de funcionarios que otorgue continuidad y viabilidad a las instituciones que dan vida a los poderes de la Unión.

SEGUNDA. Las actividades propias de la gobernabilidad del país, la administración y la contienda política que tiene por objetivo asumir el poder estatal, son fenómenos y conceptos en los que se encuentra inmersa y en constante tensión la actividad diaria de los servidores públicos, por lo tanto su disposición de servicio a la ciudadanía es una prioridad.

TERCERA. La conservación del poder, la discreción de los asuntos del Estado, la precisión al aplicar las principales tareas que atañen a la comunidad contemporánea, como son la seguridad nacional del país, la preservación del Estado de derecho, la actividad legislativa y el desarrollo pacífico de la democracia, son funciones que requieren de un sistema sólido conforme al cual se organicen y desplieguen tales actividades. Esta es la vía más segura para construir instituciones que fructifiquen en un Estado legítimo, lo cual le permitirá cumplir sus fines en forma eficaz.

CUARTA. La cooperación internacional en materia de intercambio de información de modelos de sistemas de carrera es una herramienta, no el paradigma de las soluciones a los problemas que presentan las diferentes estructuras de funcionarios de los países que se acogen a este sistema, las consecuencias de *calcar* o importar modelos sin tomar en cuenta las características propias de cada Estado pueden ser inútiles. Los modelos a importar deben ser correctamente adaptados a cada realidad. En este sentido se debe subrayar que todos los sistemas son imperfectos, se continúan depurando, por lo que nadie tiene la última palabra en materia de modelos de sistemas de carrera en el mundo.

QUINTA. La igualdad de oportunidades para ingresar al servicio público, la concesión de un grado dentro de un cuerpo asignado, la independencia política y administrativa de que gozan los órganos encargados de calificar, reclutar, desarrollar y en general dar seguimiento a la carrera de los funcionarios, ante los órganos y funcionarios con poder público y compromisos individuales y de partido ha permitido establecer un sistema eficiente en Francia, todo en un clima de las más amplias libertades políticas para la defensa de los intereses colectivos.

SEXTA. La separación de las funciones políticas de las administrativas permitió que la organización de funcionarios británicos se profesionalizara. Así los cargos de elección popular asumen la responsabilidad de las políticas aplicadas y que el electorado decidió mediante el voto, por su parte, el cuerpo de funcionarios se asume como instrumento políticamente neutral. El principio de mérito se liga en cada etapa de la carrera, lo que convierte al funcionario británico en un servidor profesional, capacitado y eficaz, cuya preocupación no radica en la incertidumbre de la permanencia en su empleo, para lo que tendría que comprometerse, sino en la actualización de sus conocimientos.

SEPTIMA. El modelo norteamericano ha sido sometido a múltiples y profundas revisiones derivadas de la preocupación de los funcionarios que han accedido a cargos de carácter político, con el objeto de legitimar sus líneas de acción. De las recomendaciones hechas puede deducirse que aún son asignaturas pendientes: el aumento de la automatización de los servicios, la simplificación de los procedimientos, la conformación de un cuerpo superior de funcionarios profesional, incentivar la neutralidad política de los funcionarios. Sin embargo, dada la multiplicidad de estatutos que rigen el sistema e independencia de los mismos es evidente que existe un acuerdo en los principios del modelo que permite dar cierta unidad al sistema.

OCTAVA. En el fondo todos los países contaban, sin distinción, con sistemas de *patronazgo* o de *spoils system* en sus aparatos administrativos, legislativos o judiciales, que degradaban en forma importante el ejercicio de la función y poder público, lo que los llevó a encontrar sistemas de organización que legitimaran tal ejercicio.

NOVENA. No es posible permitir que la irracionalidad y venalidad de los equipos políticos de cada Estado organicen los cuerpos de funcionarios que integran los poderes públicos y dan viabilidad a las instituciones. Los acuerdos básicos para que las instituciones sean viables y legítimas deben contemplar el principio de carrera; de neutralidad política; de eficiencia y de acceso democrático al servicio público. De otra forma estamos en el plano de la demagogia y la desorganización.

DECIMA. La carrera permite que cualquier ciudadano, en igualdad de circunstancias –sin que su color, raza, religión, profesión, sexo, edad, constituyan un elemento de exclusión- y que posea la capacidad, así como los elementos requeridos por el servicio, pueda acceder a un puesto. Una vez que es asignado a un grado cuenta con los elementos que le permitan desarrollar sus potencialidades intelectuales, académicas, técnicas o profesionales.

DECIMA PRIMERA. La neutralidad requerida al funcionario puede ser sujeta de controversia, en virtud del principal argumento de los políticos, que consiste en que la

convicción para el desempeño es importante, lo que implica necesariamente resultados electorales. La neutralidad trae aparejado el uso áseado de los recursos públicos en cualquier etapa de la vida pública, en otras palabras propicia la erradicación de la corrupción. Por lo tanto este principio se encuentra íntimamente vinculado con otros elementos de la carrera, como la justa remuneración, las evaluaciones constantes, la profesionalización, la responsabilidad de los equipos políticos ante la ciudadanía por las políticas aplicadas, y en general la viabilidad de ascender en la jerarquía. Todo propicia que la carrera cargue con el peso de la viabilidad profesional de sus funcionarios.

DECIMA SEGUNDA. El principio de carrera en las fuerzas armadas, el servicio diplomático, el servicio profesional electoral, el servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación, en el México contemporáneo es una realidad, es vigente. Aun no logramos el acuerdo en la unidad de los principios que deben regir el sistema de carrera. No podremos hablar de la neutralidad política de los funcionarios sin sistemas equitativos de acceso a la carrera, sin evaluaciones periódicas que motiven la profesionalización, el ascenso, la calidad y eficacia de los servicios. Los políticos propiciarán un sistema de patronazgo y clientelismo que supla la lealtad por la confidencialidad, la convicción política por el profesionalismo y especialización, el pago de prebendas por remuneraciones justas, mientras la voluntad política y apatía ciudadana así lo disponga.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez Alvarez, Julián. "Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos." Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo-Septiembre. 1987. Págs. 71-95.

Gutiérrez Rejón, Alberto. "La Carrera Administrativa en España: evolución histórica y perspectivas." Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo-Septiembre. 1987. Págs. 29-70.

Cádiz Deleito, José Luis. "Notas sobre la carrera profesional del funcionario público", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 97- 119.

Arozamena, Jerónimo. "Sistema español de función Judicial", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 269-305.

Casado Burbano, Pablo. "La carrera militar", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 343-362.

Arroyo, Miguel Angel. "La carrera administrativa en la Función Pública de las comunidades europeas", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 363-367.

Moderne, Frank. "Observaciones en torno al principio de carrera de la función Pública Francesa", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 371-390.

Ortega, Luis. "La carrera administrativa en Italia", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 391- 406.

Montoro, María Jesús. "El Principio de carrera en el sistema federal alemán de función pública", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 419- 436.

Degen, Manfred. "La carrera administrativa en la República Federal de Alemania.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs.437-465.

Ridley, Frederick. "La carrera administrativa en la Gran Bretaña.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs.465-502.

Férez, Manuel. "La Carrera administrativa en los Estados Unidos.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 210-211. Mayo- Septiembre. 1987. Págs. 503-554.

Bullinger, Martín. "La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 234. Abril- Junio.1993. Págs. 85-113.

Dreier, Horst. "En torno a la independencia de la Administración.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 234. Abril- Junio.1993. Págs. 257-280.

Valadés, Diego. "Todo Cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 234. Abril- Junio.1993. Págs. 257-280.

Parejo Alfonso, Luciano. "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 218-219. Abril- Septiembre.1989. Págs. 67-96.

López González, Enrique. "Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración Pública.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 218-219. Abril- Septiembre.1989. Págs. 15-65.

Uranga Corollos, Carlos. "El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una administración por sistemas.", Revista Documentación Administrativa, Paracuellos de Jarama, Madrid, ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. , núm. 218-219. Abril- Septiembre.1989. Págs. 97- 110.

Kingdom, J. E. "Britain.", En The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey, compilación de Kingdom, J.E., Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Págs.11- 34.

Owen, B. J. "France.", en The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey., compilación de Kingdom, J. E., Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Págs.64-89.

Peters, A. R. "West Germany.", En The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey, compilación de Kingdom, J.E., Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Págs. 182- 207.

Chandler, J. A."The United States.", en The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey, compilación de Kingdom, J.E., Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Págs.163-181.

Jones, B. M. "Sweden.", en The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey, compilación de Kingdom, J.E.,Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Págs.143-162.

Spence, R. E. "Italy.", En The Civil Service in Liberal Democracies. An introductory survey, compilación de Kingdom, J.E.,Gran Bretaña, ed. Routledge, 1990. Págs.119-142.

Santiago Nino, Carlos. Introducción al análisis del Derecho. Barcelona, España. Ed. Ariel. S. A., 1991. Págs.402- 416.

Peters, B. Guy. "Theory and Methodology". En Civil Service systems. In comparative perspective., Indianapolis, USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Págs. 13 –41.

McGregor Jr., Eugene B. y Solano, Paul. "Data requirements and availability". En Civil Service Systems. In comparative perspective., Indianapolis, USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Págs.42- 64.

Raadschelders, Jos C. N. y Rutgers, Mark R. "The Evolution of civil Service Systems". En Civil Service Systems. In comparative perspective., Indianapolis, USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Págs.42- 64.

Hojnacki, William P."Politicization as a civil service dilemma". En Civil Service Systems. In comparative perspective., Indianapolis, USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Págs.113- 164.

Heady, Ferrel. "Configurations of civil service systems". En Civil Service Systems. In comparative perspective., Indianapolis, USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Págs.207- 226.

Morgan, Phillip E. "Analyzing Fields of Change: Civil Service Systems in developing countries". En Civil Service Systems. In comparative perspective., Indianapolis, USA, Indiana University Press, Coordinación Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. y Toonen, Theo A. J., 1996. Págs.113- 164.

Ai Camp, Roderic. La Política en México. México. Ed. Siglo XXI.,1ª edición, 1995. Págs.11- 74.

Valadés, Diego. El control del poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª edición. 1998. México. Págs.113- 164.

González González, Ma. de la Luz. Valores del Estado en el pensamiento político. Ed. Mc Graw Hill.. México. 2ª edición.1998. Pág.250.

Maus, Didier. La Cooperación Administrativa Internacional en Francia. En La organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado. Trad. Josana Tonda Salcedo. Ed. Asociación Franco- Mexicana de Administradores Públicos.1ªedición. 1997. Pág. 119-129.

B. Guy Peters. La política de la Burocracia. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. México. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés. 1999.

Nicholas, H.G., England History, en Encyclopaedia Britannica, Chicago, William Benton Publisher, 1971, vol 8. Citado por Tamayo y Salmorán, Rolando. en Introducción al Estudio de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1989.

Tamayo y Salmorán, Rolando. El Constitucionalismo en la Edad Media, en Introducción al Estudio de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1989.

Walker, David M., Oxford companion to Law, Oxford, Oxford University Press. 1980.p. 621. Citado por Tamayo y Salmorán, Rolando., op. Cit. 164-165.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel Ciencia Política. México. 1992. Página 51.

Rawls, John. Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. México. Primera Reimpresión.1997. Pág. 17.

Jorge Castañeda Gutman, La Herencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial. Ed. Alfaguara. 1ª edición Abril México. 1999. Entrevista con Carlos Salinas de Gortari.

FE DE ERRATAS

Primera. En la página 190. En el título dice ntedcedentes; debe decir Antecedentes.

Segunda. En la página 198. En la cita al pie de página *in fine* dice Pág.; debe decir Pág.28.

Tercera: Bibliografía que aparece en citas a pie de página. Deben ser incluidas en el apartado de Bibliografía general:

- Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1995.
- Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México. 14ª edición. 1998.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. III. UNAM. México. 7ª ed. 1994.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1ª ed. 1989.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Ed. Siglo XXI. México. 1997.
- A. Hall, John y Ikenberry, G. John. *El Estado*. Ed. Patria. México. 1ª edición. 1991.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la Democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- Russomano, Mozart Víctor. *El Derecho del Trabajo en el siglo XX. En : La ciencia del Derecho durante el siglo XX*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición. México. 1998.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Tomo XIII. Ed. Driskill. Argentina. 1991.
- Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Ed. Porrúa. Tomo II.
- Mayer – Serra, Carlos Elizondo. *El velo de la ignorancia*. REFORMA México. 19 marzo 1999.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la Instauración del Servicio Civil en México*. División de Administración Pública. CIDE. 1998.
- Serna de la Garza, José María. *El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado*. En Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. Julio- Agosto, 1995. Núm. 534-535. México.
- Gerald E. Caiden. *The concept of neutrality. En Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press.
- Argyriades, Demetrios. *Neutrality and professionalism in the public service*. En Democratization and Bureaucratic Neutrality. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press.
- Mícheil S. De Vries. *Democracy and the neutrality of public bureaucracy. En Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Edited by Haile K. Asmeron and Elisa P. Reis. 1st. Published in Great Britain in 1996. Ed. Macmillan press.
- Sartori, Giovanni. *Democracia. En Elementos de Teoría Política*. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid, España. 1992.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel Ciencia Política. México. 1992.
- Ai Camp, Roderic. *La Política en México*. Ed. Siglo XXI. , 1ª edición. , 1995. México.
- Guerrero Orozco, Omar. , *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Harla. Colección Textos Universitarios en ciencias sociales. México. 1985.
- Peter H. Smith. *Los laberintos del Poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900- 1971*. El Colegio de México. Trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidí. 1ª. Edición en Inglés 1979. 1ª ed. México. 1979.
- Haro Belchez, Guillermo. *Propuestas para el establecimiento de un sistema de profesionalización y de servicio civil de carrera en las áreas de control y evaluación de la gestión pública. Revista Control Gubernamental. SECODAM*. 1995.
- Elizondo, Carlos., y Heredia Blanca. *Vivir sin impuestos*. Revista NEXOS. México. Febrero de 1999.
- Drewry, Gavin & Butcher, Tony. *The Civil Service Today*. Blackwell Publishers. Cambridge, Massachusetts, USA.
- González Avelar, Miguel. *Burocracia Improvisada. Gestión Pública sin Arbitrariedades*. En Excoélsior. México. 11 de Diciembre de 1995.
- Haro Belchez Guillermo. *Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1ª edición. Febrero 2000.

Cuarta: Leyes, Reglamentos, Decretos y Programas que deben ser incluidos en el apartado de Bibliografía general.

- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995- 2000. Unidad de desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Poder Ejecutivo Federal. México. Mayo 1996.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123
- Ley de Estímulos y Recompensas Civiles de 1975.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. D.O. 28 de Diciembre de 1994.
- Decreto publicado el 21 de Julio de 1992, de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. En el que se inscribe el Programa de Modernización de la Administración Pública para el mismo periodo.
- Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971- 1976
- Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal. 1985.
- Programa Nacional para la Modernización de la empresa Pública 1990- 1994.